le **budget** de **programmes**

un outil moderne de gestion

Jocelyn Jacques
Michel Paquin

avec la collaboration de Robert Talbot
préface de Alphonse Riverin

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
TORONTO
AUG 28 1978
RECEIVED

Éditions Agence d'Arc inc.
Éditeur officiel du Québec

le **budget** de **programmes**

un outil moderne de gestion

104-04371/

le **budget** de **programmes**

un outil moderne de gestion

Jocelyn Jacques
Michel Paquin

avec la collaboration de Robert Talbot
préface de Alphonse Riverin

Collection Études et Dossiers
La Documentation québécoise
Ministère des Communications

Éditions Agence d'Arc inc.
Éditeur officiel du Québec
Québec, 1977

Cet ouvrage a été publié sous la direction de Jacques Maher
Conception graphique: Michel Tremblay

Éditeur officiel du Québec, 1977
Tous droits de traduction et d'adaptation, en totalité ou en partie, réservés pour tous les pays. Toute reproduction pour fins commerciales, par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction, est interdite sans l'autorisation écrite de l'Éditeur officiel du Québec.

Dépôt légal – 3e trimestre 1977
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 0-7754-2792-6 Éditeur officiel du Québec
ISBN 0-88586-001-2 Éditions Agence d'Arc

table des matières

1 Préface

5 Avant-propos

11 Prétest

25 Guide d'utilisation

Chapitre 1
29 Le budget

Chapitre 2
55 Le budget de programmes: présentation générale

Chapitre 3
67 Le budget de programmes en tant que système

Chapitre 4
77 Les caractéristiques du budget de programmes

Chapitre 5
89 La notion d'objectif

Chapitre 6
111 Les programmes

Chapitre 7
129 La structure de programmes

Chapitre 8
155 Le mémoire de programmes

Chapitre 9
163 Le processus budgétaire

Chapitre 10
173 Les catégories de dépenses

Chapitre 11
189 Les indicateurs

Chapitre 12
209 L'analyse de programmes

Chapitre 13
223 L'analyse des coûts

Chapitre 14
233 L'analyse coût-efficacité

Chapitre 15
239 L'analyse multicritère

Chapitre 16
247 Le calcul économique public

Chapitre 17
263 Le budget de programmes et l'organisation

273 Conclusion

283 Post-test

293 Bibliographie

307 Index des mots-clés

préface

Voilà un livre utile! Deux raisons motivent cette remarque. D'une part, on se plaint constamment qu'il n'existe que peu de littérature en langue française traitant du management. D'autre part, c'est un livre qui fait appel à ce qu'on est convenu d'appeler l'enseignement programmé, c'est-à-dire, conçu de telle sorte qu'il se prête bien à l'auto-enseignement.

Mais c'est aussi un livre indispensable pour qui l'administration cesse d'être un acte purement machinal ou instinctif et possède des assises sérieuses qui ont de fortes chances de la rendre efficace aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'aspect technique des budgets de programmes ne constitue pas l'essentiel de cette méthode. Loin de là. L'intérêt de cette nouvelle philosophie réside dans le fait qu'elle oblige le gestionnaire à repenser l'ensemble de ses activités, à les regrouper en fonction d'objectifs précis qui doivent eux-mêmes dériver d'une finalité déterminée. Le lecteur de ce livre fera bien de ne pas le lire à l'envers. En effet, il est bien clair que les budgets de programmes exigent d'abord qu'on détermine une finalité d'ordre général, qu'on la précise ensuite par des objectifs mesurables et qu'enfin on arrête une série d'actions qui permettront de réaliser la finalité avec une cohérence qui ne pourrait exister autrement.

Comme il arrive pour tous les livres préparés selon les données de l'enseignement programmé, les premières parties de celui-ci semblent en général faciles et parfois même simplistes. Qu'on ne s'y méprenne pas et qu'on porte beaucoup d'attention aux premiers chapitres, autrement on risque de se retrouver dans un labyrinthe inextricable. Cependant, si l'on suit précisément les commentaires des auteurs, le texte s'éclaire de lui-même et on se trouve à la fin enrichi de nouvelles connaissances qu'on ne pensait pas pouvoir acquérir aussi facilement.

Qu'on nous permette de féliciter chaleureusement les auteurs d'une telle initiative. Leur effort est plus que louable et sans aucun doute trouvera-t-il un écho favorable chez un vaste public. En tout cas, nous le leur souhaitons vivement.

Alphonse Riverin

avant-propos

Au Québec, malgré certaines résistances qui accompagnent inévitablement tout changement, on rencontre de plus en plus d'adeptes du budget de programmes ou P.P.B.S.[1] Il y a déjà quelques années, le gouvernement du Québec implantait ce système de gestion dans l'ensemble des ministères.

Au niveau décentralisé (commissions scolaires, municipalités, etc...), les expériences se multiplient à un rythme de plus en plus rapide.

Les secteurs public et parapublic sont ou seront touchés d'une façon générale dans un avenir très rapproché. Face à une telle situation, les besoins de formation et surtout d'information sur le P.P.B.S. sont énormes. C'est pourquoi nous avons réuni, dans cet ouvrage, les concepts élémentaires et les principales techniques que nous pouvons relier à cette nouvelle façon de voir la gestion budgétaire.

Même si nous abordons une foule de sujets et d'aspects et que certains d'entre eux peuvent paraître

---

1 Dans cet ouvrage, l'expression budget de programmes et le sigle P.P.B.S. (Planning-Programming-Budgeting-System) sont utilisés de façon interchangeable. L'expression R.C.B. (Rationalisation des choix budgétaires) est utilisée dans certains milieux pour décrire la même réalité.

arides, celui qui est intéressé par ce sujet ne doit pas se laisser rebuter par quelques titres qui peuvent sembler très techniques et réservés à une minorité d'experts. Car, tel n'est pas le cas. Nous avons cherché à présenter tous les concepts de base le plus simplement possible.

Cet ouvrage est avant tout pratique. Deux raisons nous incitent à lui attribuer cette caractéristique. Nous nous sommes en effet limités à l'essence des concepts et nous les avons illustrés par des exemples chaque fois que nous avons jugé utile de le faire. En outre, nous avons adopté la méthode de l'enseignement programmé. C'est-à-dire que le lecteur vivra une expérience d'auto-apprentissage et d'auto-évaluation. Il nous semble que le lecteur pourra mieux profiter de l'ensemble des connaissances qui lui sont offertes s'il est en mesure de progresser selon son rythme, ses dispositions et ses intérêts. Enfin, chaque chapitre est autonome si bien que le lecteur peut reprendre certaines sections lorsque le besoin se fait sentir. L'ouvrage peut donc être utilisé à des fins de consultation continue.

Tel que nous l'avons conçu, ce livre se veut simple et court tout en étant complet. Tous les aspects du P.P.B.S. sont présentés, y compris l'impact possible sur la structure de l'organisation. Nous croyons donc qu'il sera utile tant au professeur qu'à l'étudiant, tant au praticien qui veut s'initier qu'au théoricien qui veut réviser certains concepts reliés à ce nouveau mode de gestion budgétaire.

C'est un outil de travail plutôt qu'un savant et nébuleux ouvrage de bibliothèque. Nous espérons qu'au terme de sa lecture vous attribuerez à ce volume les qualités que nous avons voulu lui donner: simplicité, totalité, utilité et flexibilité.

Nous ne saurions passer sous silence la participation de monsieur Alphonse Riverin qui a accepté avec empressement de rédiger la préface de ce livre.

Nous remercions également monsieur Robert Talbot, pour sa collaboration étroite à la programmation de l'enseignement, et les nombreuses personnes qui ont bien voulu prendre connaissance des diverses ébauches de ce texte et nous faire part de leurs commentaires. Et, que dire des secrétaires qui ont patiemment dactylographié les nombreuses versions de cet ouvrage.

Enfin, nous devons souligner la contribution de l'Institut d'administration publique du Canada dont l'aide financière a permis de mener une partie des recherches sur lesquelles repose cet ouvrage ainsi que l'aide multiple et indispensable accordée par l'École nationale d'administration publique.

Jocelyn Jacques,
Michel Paquin,

professeurs à l'École nationale
d'administration publique.

prétest

Avant d'entreprendre la lecture de ce livre, essayez de répondre aux questions suivantes.

1.

Indiquez si les énoncés suivants s'appliquent au budget.

a) C'est une estimation des recettes et dépenses qui seront faites dans le futur.

☐ vrai
☐ faux

b) Il indique avec précision le montant d'argent que nous avons l'intention de dépenser.

☐ vrai
☐ faux

c) Il indique quand nous avons l'intention de dépenser l'argent qui nous est ou sera confié.

☐ vrai
☐ faux

d) Il indique pourquoi nous dépenserons l'argent qui nous est ou sera confié.

☐ vrai
☐ faux

2.

Malgré le dynamisme et la souplesse inhérents au budget de programmes, les administrateurs ne peuvent apporter de changements lorsque des

conditions nouvelles ou imprévues surgissent en cours de route.

☐ vrai
☐ faux

3.
Dans un budget de programmes, on peut modifier la budgétisation sans tenir compte de la programmation.

☐ vrai
☐ faux

4.
Le budget de programmes met l'accent sur les intrants (inputs) ou ressources consacrées aux programmes.

☐ vrai
☐ faux

5.
Le bon objectif est également celui qui se soucie des difficultés possibles de réalisation.

☐ vrai
☐ faux

6.
Un programme, c'est essentiellement une nouvelle façon de désigner une unité administrative.

☐ vrai
☐ faux

7.
Lorsqu'il y a ambiguïté ou difficulté d'établir une base de répartition, les activités de soutien constituent des programmes à part.

☐ vrai
☐ faux

8.

Le mémoire de programmes est une banque de données reliée aux activités et ressources des différentes unités administratives.

☐ vrai
☐ faux

9.

Un budget de programmes s'accommode facilement des pratiques du processus budgétaire existant.

☐ vrai
☐ faux

10.

Choisir le bon énoncé

a) Les catégories de dépenses ne doivent représenter que des entités qui se prêtent bien à un contrôle comptable.

b) Parce qu'elles doivent être complexes, les catégories de dépenses ne sont pas accessibles aux postes subalternes.

c) Dans le cadre d'un budget de programmes, les catégories de dépenses doivent permettre à la fois l'analyse et le contrôle.

☐ a) ☐ b) ☐ c)

11.

Choisir le bon énoncé

a) On peut comparer un système d'indicateurs à un tableau de bord permettant de suivre la gestion d'un programme.

b) Dans le système public, un système d'indicateurs consiste essentiellement à fournir des renseignements sur les ressources consacrées à un programme.

c) Dans le secteur public, un système d'indicateurs doit être défini, la plupart du temps, par la direction supérieure d'un organisme.

d) Un bon système d'indicateurs doit être conçu pour être utilisé par le vérificateur général d'une organisation.

☐ a) ☐ b) ☐ c) ☐ d)

12.

Choisir le bon énoncé

a) Si ce n'était des pressions politiques, les décisions en matière de projets ne seraient pas plus difficiles à prendre dans le secteur public que dans le secteur privé.

b) Un gouvernement devrait évaluer un projet uniquement en fonction des dépenses qu'il encourt et des revenus qu'il compte en retirer.

c) Pour les choix publics, on trouve plusieurs méthodes rationnelles permettant de faciliter le choix entre différents projets.

☐ a) ☐ b) ☐ c)

13.

Choisir le bon énoncé

a) Un coût est nécessairement un déboursé.

b) Un coût est un avantage sacrifié.

☐ a) ☐ b)

14.

L'analyse coût-efficacité est une méthode où les avantages sont quantifiés en termes monétaires et où les coûts sont représentés par un indicateur d'efficacité.

☐ vrai
☐ faux

15.

Choisir le bon énoncé

a) Il n'existe pas de méthode pour permettre de choisir entre diverses possibilités quand un programme doit être évalué selon plusieurs critères.

b) Dans le cas où un programme doit être évalué selon plusieurs critères, la seule possibilité d'effectuer un choix est de le référer au niveau politique.

c) Dans le cadre de programmes devant être évalués selon plusieurs critères, il existe des méthodes multicritères permettant de classer objectivement les diverses possibilités examinées.

d) a et b seulement sont vrais.

e) b et c seulement sont vrais.

f) a et c seulement sont vrais.

g) Ils sont tous faux.

☐ a) ☐ b) ☐ c) ☐ d) ☐ e) ☐ f) ☐ g)

16.

Choisir le bon énoncé

a) Le calcul économique public est une méthode d'analyse de programmes qui repose sur une quantification en termes monétaires des coûts, les avantages étant exprimés par un indicateur quantitatif mais non monétaire.

b) Le calcul économique public est une méthode d'analyse de programmes qui repose sur une quantification en termes monétaires des coûts et des avantages des programmes publics.

☐ a) ☐ b)

17.

Organigramme et structure de programmes sont équivalents.

☐ vrai
☐ faux

Après avoir répondu à toutes ces questions, vous vérifiez attentivement vos réponses à la page 22.

Si vous avez obtenu 17 bonnes réponses sur une possibilité de 17, vous n'avez vraisemblablement pas besoin de lire ce livre.

Quinze bonnes réponses constituent un bon résultat. Pour compléter votre information nous vous conseillons de lire le chapitre correspondant aux questions auxquelles vous n'avez pu répondre correctement.

Si vous avez obtenu moins de 15 bonnes réponses, nous vous recommandons de lire ce livre avec attention.

Si vous jugez bon d'entreprendre votre formation personnelle en P.P.B.S. à l'aide de ce livre, nous ne saurions suffisamment insister sur la nécessité de suivre le "Guide d'utilisation" (p. 25).

Des questions vous seront posées régulièrement afin de tester votre compréhension. Si après vérification, vous constatez que votre réponse est bonne, vous pouvez continuer votre lecture. Dans le cas d'une mauvaise réponse, suivez les instructions qui vous sont données.

Chaque chapitre se termine par une liste de "mots-clés". Ces mots-clés sont parfois accompagnés de remarques... dont vous devez tenir compte.

Le lendemain de la lecture d'un chapitre, révisez ces mots-clés. Demandez-vous ce qu'ils signifient. Vérifiez si votre degré de compréhension est sensiblement le même que la veille... en fonction cette fois de votre "mémoire à long terme". i.e., de celle dont vous aurez besoin pour une véritable assimilation de la matière.

Réponses du prétest

Les bonnes réponses sont:

1 **Vrai dans tous les cas (perte de 1/4 de point par mauvaise réponse).**
2 **Faux**
3 **Faux**
4 **Faux**
5 **Vrai**
6 **Faux**
7 **Vrai**
8 **Faux**
9 **Faux**
10 **c**
11 **a**
12 **c**
13 **b**
14 **Faux**
15 **g**
16 **b**
17 **Faux**

Une dernière remarque: soyez détendu à la lecture de ce livre; créez, autour de vous, des conditions favorisant l'apprentissage.

Robert Talbot

guide d'utilisation

Nous avons essayé de réduire les règles de l'enseignement programmé à leur plus simple expression, afin d'alléger le travail du lecteur.

Il serait bon cependant que le lecteur accorde une attention particulière aux remarques formulées dans certains chapitres, ou aux questions auxquelles il n'aurait su répondre. C'est là une condition sine qua non de succès.

1

Nous vous recommandons de ne lire que quelques chapitres par jour. Les chapitres sont divisés en sections numérotées ainsi: le premier chiffre correspond au numéro du chapitre tandis que le second est le numéro de la partie du chapitre. Ainsi, la section 1.2 (p. 29) correspond à la deuxième partie du chapitre 1.

2

À l'intérieur ou à la fin du chapitre, des questions vous permettent de vérifier votre compréhension en fonction de votre "mémoire à court terme".

3

Ces questions sont précédées d'un numéro correspondant à celui de la section sur laquelle porte la question. Lorsque plus d'une question est posée pour une même section, le numéro contient un troisième chiffre indiquant l'ordre de la question. Ainsi, la question 1.2.3 est la troisième question portant sur la section 1.2 (p. 33).

4

Lorsque vous répondez à une question, on vous indique où aller vérifier votre réponse. Faites-le sur le champ à moins d'un avis contraire. Les réponses aux questions ont été groupées sur les pages de gauche de votre volume.

5

Vous vérifiez votre réponse en vous référant au haut de la page indiquée. Par exemple, si en répondant à la question 1.2.1 (p. 33) votre choix est "vrai", vous allez vérifier à la page 30. Au haut de cette page, vous trouverez un numéro correspondant à celui de la question à laquelle vous venez de répondre suivi du choix que vous avez fait, c'est-à-dire, dans le cas présent, 1.2.1 vrai. Cette référence est suivie d'un commentaire qui vous indique que, dans le cas présent, vous avez raison. Si votre choix avait été "faux", il aurait fallu alors vérifier à la page 36 où la référence en haut de page vous indique que vous avez tort.

6

Donc, tout au long de ce livre, vous trouverez, sur les pages de gauche, des notes précédées d'un numéro. Ne lisez ces notes que si votre réponse à une question vous y a renvoyé. Vous remarquerez également que de nombreux espaces blancs ont été prévus sur ces mêmes pages. Ceci est pour vous permettre de prendre des notes, de synthétiser vos connaissances à votre façon, etc. Dans l'esprit des auteurs, ce livre est avant tout un instrument de travail.

chapitre 1

le budget

1.1

Qui d'entre nous ne connaît pas ce qu'est un budget? En effet, nous sommes tous supposés avoir un budget personnel. L'organisation qui nous emploie a son budget. De plus nous sommes constamment influencés par les budgets des gouvernements fédéral et provincial. par le budget de la municipalité où nous habitons, par le budget de la commission scolaire, etc.

Il arrive souvent qu'un mot, lorsqu'il est employé fréquemment, perde peu à peu l'essentiel de sa signification. Le mot budget n'échappe pas à cette constatation. Chaque personne en vient à percevoir le budget à partir de son ou de ses expériences personnelles. Tant et si bien que si vous réunissez dix personnes et leur demandez de définir le mot budget, il est fort possible que vous ayez dix réponses différentes.

1.2

Définition

Un budget est une estimation de ce qui sera fait dans le futur. C'est une expression quantitative et formelle des intentions d'une organisation. Estimation

1.2.1 Vrai Vous avez raison. C'est même un PLAN qui porte exclusivement sur les aspects monétaires.

et intention constituent certes deux mots-clés, car ils attirent l'attention sur un aspect essentiel du budget, à savoir, le fait qu'il soit axé sur le futur, donc qu'il nous force à regarder vers demain. Or, comme il est impossible de prédire le futur avec exactitude, il s'ensuit qu'un budget ne nous dit pas exactement ce qui sera fait dans deux mois ou dans six mois. Il présente plutôt ce qu'on espère ou ce qu'on a l'intention de faire. Si les conditions prévues changent, il est évident qu'une étude de la situation nouvelle et un réajustement des prévisions s'imposent.

Un budget est donc un plan et à ce titre il possède plusieurs caractéristiques des différentes formes de la planification. Mais ce qui distingue le budget des autres plans, c'est qu'il touche directement et explicitement l'aspect monétaire. En effet, un budget essaie de préciser combien d'argent nous avons l'intention de dépenser. Il se doit d'être spécifique. Lorsque nous faisons un budget, nous ne pouvons pas nous contenter d'être général; il nous faut être précis et faire des choix.

Pour autant que le budget est concerné, la précision doit porter sur des points particuliers. Un budget se doit d'indiquer précisément **combien** d'argent nous avons l'intention de dépenser (en termes de dollars et de cents). Deuxièmement, le budget doit indiquer **quand** l'argent va être dépensé (il nous faut être précis ou spécifique pour autant que la période de temps est concernée). Finalement, le budget doit préciser le **pourquoi** de la dépense. Et, comme nous le verrons plus loin, c'est la façon avec laquelle un budget identifie le pourquoi de la dépense qui distingue les différentes sortes de budgets.

Voilà donc les principales caractéristiques d'un budget; il est possible de les résumer de la façon suivante:

a) un budget est une estimation (orientée vers le futur);

1.4 Vrai **Très bien.**

b) qui indique précisément combien d'argent nous avons l'intention de dépenser;

c) quand nous avons l'intention de le dépenser;

d) et pourquoi nous voulons le dépenser.

1.2.1

Le budget est un **Plan**?

☐ vrai, voir p. 30
☐ faux, voir p. 36

1.2.2

Le budget peut être général?

☐ vrai, voir p. 48
☐ faux, voir p. 40

1.2.3

Lesquels de ces quatre énoncés peuvent être attribués au budget?

(Répondre aux 4 questions avant d'aller vérifier).

a) C'est une estimation des recettes et dépenses qui seront faites dans le futur.

☐ vrai, voir p. 42
☐ faux, voir p. 46

b) Il indique avec précision le montant d'argent que nous avons l'intention de dépenser

☐ vrai, voir p. 42
☐ faux, voir p. 46

c) Il indique quand nous avons l'intention de dépenser l'argent qui nous est confié.

☐ vrai, voir p. 42
☐ faux, voir p. 46

d) Il indique pourquoi nous dépenserons l'argent qui nous est ou sera confié.

☐ vrai, voir p. 42
☐ faux, voir p. 46

1.3.1 Vrai Très bien.

1.3
Le budget-objet

Comme il nous arrive dans à peu près tous les domaines, le concept du budget a évolué dans le temps, et ce faisant, il a pris différentes formes afin de répondre aux besoins et préoccupations caractéristiques de l'époque concernée. Nous nous contenterons ici de présenter quatre formes de budget: le budget-objet, le budget-fonction, le budget-productivité et le budget de programmes (P.P.B.S.).

Le budget-objet constitue la forme de budget la plus connue et, jusqu'à tout récemment, la plus utilisée. Avec le budget-objet, nous nous contentons d'énumérer les objets ou les choses que nous avons l'intention d'acheter. C'est donc une façon fort simple ou élémentaire de préciser le pourquoi de la dépense. Un exemple nous aidera à mieux comprendre.

Municipalité "du bon vieux temps"	
Budget pour l'année 1976 (en milliers de dollars)	
Salaires	$1 158
Frais de voyages	140
Matériel et équipement	160
Communication	132
Location d'espace	80
Flotte automobile	60
Électricité	48
Divers	152
Total	**$1 930**

Vous avez sans doute reconnu la forme typique selon laquelle plusieurs budgets sont encore présentés. De plus, il est à remarquer que chaque section d'une organisation a un budget qui respecte le même esprit,

1.2.1 Faux Vous avez tort, le budget est bien un plan.

1.6 Faux Veuillez relire le début de la section 1.6.

soit une présentation détaillée des objets de dépense. Ainsi, dans l'exemple qui nous intéresse, le service des loisirs et des sports aura un budget semblable. Il en est de même pour le service de la police, le service des incendies, celui des travaux publics, etc. Pour employer une expression fort populaire de nos jours, c'est un budget qui est centré sur les intrants (inputs).

Le budget-objet est apparu à une époque troublée de l'administration publique américaine (vers les années 1920). Entre autres choses, les dangers de détournements de fonds étaient de plus en plus reconnus. Il fallait se donner un outil susceptible de favoriser le contrôle des dépenses publiques. À cet égard, le budget-objet était des plus appropriés. En plus de faciliter le contrôle, le budget-objet avait l'avantage d'être facile à comprendre (universalité) et d'identifier précisément ce qui devait être acheté.

Ses faiblesses ne tardèrent cependant pas à se manifester. Tout d'abord, un tel budget n'est que très peu utile lorsqu'il s'agit de formuler des politiques. À cet égard, l'information qu'il fournit n'est pas pertinente. Dans le même sens, le budget-objet ne facilite pas l'identification des priorités. De plus, en ne disant rien sur les objectifs, il n'aide pas les administrateurs à adapter leur administration aux changements qui surviennent dans l'environnement. Ces désavantages du budget-objet prirent tellement d'importance que, peu à peu, d'autres formes de budget commencèrent à apparaître.

1.3.1

Le budget-objet pourrait être défini comme une présentation détaillée des objets de dépense.

☐ vrai, voir p. 34
☐ faux, voir p. 44

1.4 Faux Veuillez relire le dernier paragraphe.

1.5.3 Vrai Très bien.

1.3.2

Le budget-objet a l'avantage:

a) de faciliter le contrôle;
b) d'être facile à comprendre;
c) d'identifier clairement ce qui sera acheté.

et le désavantage:

d) de ne pas permettre de formuler des politiques;
e) de ne pas faciliter l'identification des priorités;
f) de ne rien dire sur les objectifs.

Tous ces énoncés sont vrais □ voir p. 50
Les énoncés suivants (indiquez lesquels) sont faux □ voir p. 48

1.4

Le budget-fonction

Vous avez sans doute compris que la logique du budget-objet amène une organisation à préciser le plus possible l'objet de la dépense. C'est ainsi que plus on veut être précis, plus on est susceptible de rencontrer des articles de dépenses tels que: timbres-poste, frais téléphoniques, photocopies, papier, etc. Plus la taille de l'organisation est grande, plus de tels détails alourdissent (épaississent serait plus exact) le budget. Le produit final de cet exercice de spécification des objets de dépenses devient très lourd à manoeuvrer si bien qu'il est impossible pour le citoyen de se retrouver dans cet amas de détails. Le budget-fonction est précisément apparu pour pallier à ces difficultés.

En fait, l'une des principales raisons d'être du budget-fonction est d'aider le citoyen à porter un jugement plus éclairé sur les grandes orientations prises par un gouvernement. Ce budget fournit de l'information générale sur les opérations et activités

1.2.2 Faux Très bien. Continuez.

1.6 Vrai Très bien.

regroupées en grande catégories ou fonctions. Reprenons l'exemple de notre municipalité

Municipalité "du bon vieux temps"

Budget pour l'année 1976
(en milliers de dollars)

Fonctions	Somme allouée
Protection publique	$ 250
Transport	400
Environnement	950
Loisirs et sports	75
Aménagement du territoire	25
Administration générale et soutien	230
Total	**$1 930**

Typiquement, un budget-fonction contient également des renseignements additionnels sur les services ou directions générales inclus dans chaque fonction. C'est ainsi que dans l'exemple précité, le budget-fonction comprendrait les informations suivantes:

Protection publique:	Service de la police	$152 000
	Service des incendies	98 000
	Total	$250 000
Loisirs et sports:	Service des loisirs	$27 000
	Service des parcs	18 000
	Bibliothèque	30 000
	Total	$75 000

Etc.

En fait, l'objectif principal du budget-fonction est de montrer le plus clairement et le plus simplement possible à quelles fonctions ou grands secteurs d'activités un gouvernement ou tout autre organisation

1.2.3 a, b, c, d.
Les quatre énoncés sont vrais. Si vous avez répon
du faux à un endroit, essayez d'en découvrir l
raison.

1.5.2 Vrai Très bien.

consacre son budget. Pour fins de contrôle et de gestion, un budget-objet vient ordinairement compléter un budget-fonction. Cependant, c'est le budget-fonction qui sert généralement à informer le public.

Par rapport au budget-objet, les avantages du budget-fonction sont faciles à identifier. Tout d'abord, un tel budget simplifie le budget-objet. Les catégories sont beaucoup moins nombreuses. De plus, le budget-fonction permet de mieux suivre l'évolution budgétaire d'une année à l'autre et de mieux repérer les changements d'orientation; il est donc très utile pour comparer les dépenses entre différentes organisations car il fournit une image globale de leurs principales activités. Enfin, il permet à une organisation de mieux identifier ses priorités et, sous cet aspect, il est supérieur au budget-objet.

Tout comme pour le budget-objet cependant, le budget-fonction est construit à partir des intrants (inputs), et, sous plusieurs aspects, il ne constitue qu'une superstructure permettant de mieux regrouper les objets de dépense. De plus, le budget-fonction s'est rapidement avéré d'une faible utilité pour la prise de décision, puisque, comme le budget-objet, il n'accorde que peu d'attention aux objectifs.

En termes d'évolution cependant, le budget-fonction présente une caractéristique très importante qui se retrouve également dans le budget de programmes. En effet, le budget-fonction incite à faire un divorce entre la structure d'une organisation et la classification budgétaire. Il regroupe les services, les directions et les ministères à partir des fonctions. C'est sans doute sa contribution la plus importante à l'évolution de la théorie budgétaire.

1.4

La contribution la plus importante du budget-fonction à l'évolution de la théorie budgétaire fut

1.3.1 Faux Le budget-objet peut être défini comme une présentation détaillée des objets de dépense.

1.5.3 Faux Non, il faudrait relire la fin du texte.

de séparer la structure de l'organisation de la classification budgétaire.

☐ vrai, voir p. 32
☐ faux, voir p. 38

1.5
Le budget-productivité[1]

Avec le budget-productivité, la préoccupation majeure porte sur la meilleure façon de produire un service ou d'accomplir une activité. La question principale devient: qu'allons-nous obtenir pour chaque dollar dépensé, et comment pouvons-nous améliorer la situation actuelle? Y a-t-il une meilleure façon de faire ce que nous faisons?

Il est facile de reconnaître l'influence de la philosophie du "management scientifique" sur l'apparition de cette nouvelle forme de gestion budgétaire. La productivité devenait l'aspect primordial sous lequel les administrateurs devaient examiner un budget. Les besoins reliés aux exigences d'un bon contrôle administratif prenaient le pas sur ceux reliés à un simple contrôle comptable. Entérinée officiellement par le gouvernement fédéral américain, cette forme de gestion budgétaire fut très populaire au début des années cinquante. Afin de mieux expliciter les composantes essentielles d'un tel budget, voyons, d'une façon très sommaire, la forme qu'un tel budget pourrait prendre au niveau municipal.

1 Budget-responsabilité et budget de performance sont des expressions que l'on rencontre parfois pour désigner le même genre de budget.

1.2.3 a, b, c, d.
Les quatre énoncés sont vrais. Essayez de découvrir pourquoi vous avez répondu faux.

1.5.1 Faux Non, lisez la note à laquelle renvoie le titre en 1.5.

Municipalité "du bon vieux temps"	
Service des travaux publics Budget pour l'année 1976	
Budget pour la collecte des ordures	Montant
Salaires	$110 000
Matériel	30 000
Camions	40 000
Divers	20 000
Total	**$200 000**

Statistiques reliées à la productivité.

Collecte des ordures au niveau des maisons résidentielles:

Coût total annuel	$150 000
Nombre de maisons desservies - une collecte par semaine	3 000
Coût par maison visitée, par année	$ 50.00
Tonnes d'ordures à recueillir pendant l'année	4 000
Coût du service par tonne	$ 37.50

Le budget-productivité ajoute une perspective chère à tout administrateur: le niveau de service et le coût unitaire (rapport ressources/activités). C'est là une amélioration sensible par rapport à ce qui existait avant, car toute organisation doit s'interroger sur les coûts des services rendus. Avec ces statistiques, une organisation est en mesure de mieux suivre l'évolution de sa performance.

Malgré ses avantages, le budget-productivité ne fournissait que très peu d'aide à l'administrateur lorsque celui-ci voulait attacher plus d'importance à la planification des activités de son organisation. En effet, le budget-productivité reste axé sur le passé, puisqu'en mettant l'accent sur le processus de transformation et les opérations à effectuer, il incite inévitablement à

1.2.2 **Vrai** **Vous avez tort car le budget doit être spécifique.**

1.3.2 a, b, c, d, e, f.
Vous avez tort car tous ces énoncés sont vrais.

comparer les coûts actuels aux coûts antérieurs. La principale préoccupation de l'administrateur devient alors de contrôler l'évolution des coûts, de fournir des services qui coûtent peu et rapportent beaucoup tout en tenant compte évidemment des conditions nouvelles de fonctionnement. C'est cette trop faible orientation vers le futur ou la planification qui devait mener à l'apparition d'une autre forme de budget: le budget de programmes.

1.5.1

Budget-productivité et budget-responsabilité sont synonymes.

☐ vrai, voir p. 52
☐ faux, voir p. 46

1.5.2

Le budget-productivité porte surtout sur la meilleure façon de produire un service ou d'accomplir une activité.

☐ vrai, voir p. 42
☐ faux, voir p. 50

1.5.3

Un des gros désavantages du budget-productivité est de ne fournir que peu d'aide à l'administrateur si celui-ci veut mettre davantage l'accent sur la planification des activités de l'organisation.

☐ vrai, voir p. 38
☐ faux, voir p. 44

1.6
Le budget de programmes

Les relations entre le budget de programmes et le budget-productivité peuvent être résumées de la façon suivante. Avec le budget-productivité, l'administrateur s'interroge sur la meilleure façon de faire une activité ou de remplir une fonction. S'il prend l'approche du budget de programmes, les interrogations du même

1.3.2 **Très bien.**

1.5.2 **Faux** **Non, veuillez relire le texte.**

administrateur seront différentes. Ses questions porteront d'abord sur l'utilité de l'activité comme telle et sur les objectifs qu'elle vise. Le budget de programmes est donc un outil très utile dans un processus de prise de décision, car il est entièrement agencé en fonction des objectifs poursuivis.

Dans sa forme physique ou matérielle, le budget de programmes ressemble quelque peu à un budget-fonction. En effet, les deux formes de budget court-circuitent les divisions d'une organisation. Mais les similarités s'arrêtent là. L'esprit qui anime ces deux formes de budgets est complètement différent. Dans le cas du budget-fonction, il s'agit simplement de regrouper les intrants sur la base des fonctions ou activités principales. Avec le budget de programmes, tout est agencé en fonction des objectifs poursuivis, et l'on essaie de répondre au pourquoi des activités. C'est-à-dire que le budget de programmes montre les relations qui existent entre les buts et objectifs poursuivis et les activités. Afin de pouvoir différencier un budget de programmes des autres formes de budget, revenons à notre municipalité "Du Bon Vieux Temps".

Municipalité "du bon vieux temps"

Budget pour l'année 1976
(en milliers de dollars)

Programmes	Éléments de programmes	
Protection publique	Protection policière	$152
	Sécurité contre les incendies	98
	Total	**$250**
Environnement	Approvisionnement en eau potable	$400
	Évacuation des égouts	300
	Salubrité du milieu	250
	Total	**$950**
Total: protection publique et environnement		**$1 200**

1.5.1 Vrai Très bien.

2.6 Vrai Non, ces étapes sont importantes avant de procéder à la budgétisation.

Dans l'exemple choisi, nous nous sommes contentés de présenter deux des grands programmes (ou secteurs d'activités) d'une municipalité et quelques éléments de programmes susceptibles d'y être rattachés. Il va de soi que, dans la réalité, tous les secteurs seraient couverts et que chaque programme serait divisé ou décomposé en éléments de programme, en activités, en projets, en opérations, etc. Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que, quelque soit le vocabulaire employé, ou le degré de spécification désiré, chacune de ces entités correspond à un objectif déterminé. Dans sa version finale et complète, un budget de programmes représente donc en fait une hiérarchie d'objectifs et une description des moyens qui seront employés pour les atteindre.

1.6

Ce qui distingue un budget de programmes des autres budgets, c'est que les questions de l'administrateur portent d'abord sur l'utilité de l'activité comme telle, et sur les objectifs qu'elle vise.

☐ vrai, voir p. 40
☐ faux, voir p. 36

1.7

Mots-clés du chapitre 1

Budget	Budget-fonction
Plan	Budget-productivité
Planification	Budget de programmes
Budget-objet	Objet de dépenses

A la fin de chaque chapitre, nous vous soumettrons les mots-clés du chapitre étudié. Assurez-vous d'une compréhension claire de chacun de ces termes, avant de passer à un autre chapitre.

Exemple: Seriez-vous capable de donner un exemple de budget de programmes.

chapitre 2

le budget de programmes: présentation générale

2.1

Beaucoup de choses ont été dites au sujet du budget de programmes. Pour certains, c'est avant tout une technique; pour d'autres, le budget de programmes, c'est un état d'esprit, une façon d'aborder le processus budgétaire ou même une philosophie de gestion.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre des objectifs que nous poursuivons ici, d'essayer de tirer au clair ces différentes façons de voir. Car comme nous le verrons, le budget de programmes touche à tous ces aspects. Qu'il nous suffise de mentionner que le budget de programmes est avant tout un système d'information susceptible d'aider les gestionnaires à prendre de meilleures décisions concernant l'allocation des ressources. Réduit à sa plus simple expression, le budget de programmes est une façon nouvelle de rechercher et de présenter l'information reliée aux coûts et avantages des possibilités susceptibles de contribuer à atteindre les finalités, buts et objectifs d'une organisation.

2.2	Vrai	Non, ces trois phases s'appellent planification, programmation et budgétisation.
2.4	Faux	Non, veuillez relire cette section.

2.2
Les phases du budget de programmes

Sous plusieurs aspects, le principal atout du budget de programmes est qu'il incite, pour ne pas dire force, l'administrateur à agir selon une certaine séquence ou logique. Certains diront, et avec raison d'ailleurs, que cette logique est tout à fait normale, qu'elle est inévitable et qu'il n'y a rien d'extraordinaire là-dedans. Et pourtant... la réalité est bien différente. Il est en effet intéressant de noter jusqu'à quel point l'implantation du budget de programmes au sein d'une organisation est difficile et de constater quelles distorsions on lui fait subir au nom des sacro-saintes pratiques existantes. Les phases du budget de programmes nécessitent des changements profonds dans le processus budgétaire des organisations et dans la mentalité des gestionnaires. Ces phases s'appellent tout simplement la planification, la programmation et le budgétisation.

2.3
Première phase: la planification

Avec le budget de programmes, une organisation est d'abord invitée à s'interroger sur les finalités, les buts et les objectifs qu'elle poursuit. À partir d'une analyse de la situation, l'organisation se doit de définir le plus précisément possible les objectifs qu'elle entend poursuivre, ainsi que les diverses politiques nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Étant donné que les besoins sont presque toujours beaucoup plus grands que les ressources financières disponibles, cette phase de planification est souvent laborieuse puisqu'il faut établir un ordre de priorité. La difficulté de planifier est particulièrement vraie dans le secteur public où l'on est peu habitué à penser en termes d'objectifs et où la difficulté des problèmes pose de nombreux obstacles à la planification.

La phase de planification donne lieu à la préparation de plans stratégiques à long terme. Par exemple, le ministère des Terres et Forêts, dans le cadre de son programme d'amélioration de la forêt, devra

2.4 Vrai D'accord.

2.5 Faux Non, veuillez relire cette section.

établir des objectifs à long terme reliés au rendement futur des forêts en matière ligneuse. Pour poursuivre ces objectifs, des politiques doivent être arrêtées en matière de reboisement et de travaux sylvicoles (travaux en régie, subventions à l'entreprise privée, etc.). L'ensemble de ces objectifs et politiques constitue le plan stratégique en matière d'amélioration de la forêt.

2.1

Bien qu'il soit un mode de gestion financière perfectionné, le budget de programmes a comme principale lacune de ne pas éclairer les gestionnaires quant aux décisions susceptibles de faciliter la réalisation des objectifs poursuivis par leur organisation.

☐ vrai, voir p. 64
☐ faux, voir p. 62

2.2

Les trois phases logiques inhérentes au P.P.B.S. qui, semble-t-il, déroutent souvent les gestionnaires encrassés dans leurs vieilles habitudes, s'appellent planification, organisation et budgétisation.

☐ vrai, voir p. 56
☐ faux, voir p. 60

2.4

Deuxième phase: la programmation

Lorsqu'une organisation a défini sa stratégie à long terme, elle doit définir les meilleurs programmes susceptibles de contribuer à atteindre ses objectifs. L'établissement de programmes pluriannuels constitue donc la deuxième phase du budget de programmes. C'est la phase où les grands objectifs et les politiques générales d'une organisation se concrétisent dans des projets précis. Lorsqu'une organisation possède les ressources humaines nécessaires, la programmation peut donner lieu à des études plus ou moins élaborées qui visent à analyser de façon plus précise les coûts et avantages des différentes possibilités de choix.

2.2 Faux Très bien puisque ces phases sont: planification, programmation et budgétisation.

2.5 Vrai D'accord.

Pour revenir à notre exemple précédent, la programmation consistera, pour le ministère des Terres et Forêts, compte tenu de ses objectifs et de ses politiques en matière de reboisement et de travaux sylvicoles, à définir des programmes précis d'action pour les prochaines années. Ces programmes préciseront les objectifs et les moyens utilisés, ainsi que le coût des ressources nécessaires à leur réalisation. Par exemple, on précisera, pour chacune des trois prochaines années, le nombre d'arbres à planter, par espèce et par région, et les coûts correspondants.

2.4

Lors de la programmation, les gestionnaires doivent analyser les différents moyens susceptibles d'aider à atteindre les objectifs prioritaires d'une organisation et, finalement, choisir ceux qui s'avèrent les plus appropriés.

☐ vrai, voir p. 58
☐ faux, voir p. 56

2.5

Troisième phase: la budgétisation

Une fois que les programmes pluriannuels sont établis, l'administrateur est invité à les traduire en termes budgétaires. La budgétisation constitue donc la troisième phase du budget de programmes. À la différence de l'approche traditionnelle cependant, les implications monétaires d'un programme s'inscrivent la plupart du temps dans une perspective à long terme. Le budget annuel devient alors l'occasion de contrôler les prévisions et de faire les réajustements qui s'imposent face aux conditions nouvelles qui ont pu surgir en cours de route. Le budget n'est donc plus un document qui se contente d'essayer de répondre à des préoccupations essentiellement annuelles. Il s'inscrit plutôt dans le cadre d'un processus continu d'adaptation à des conditions nouvelles ou imprévues. Le budget est alors, en principe du moins, beaucoup plus dynamique et flexible et il s'éloigne des caractéristiques traditionnelles qu'on

2.1 **Faux** **Vous avez raison.**

2.6 **Faux** **D'accord.**

3.3 **Faux** **Très bien.**

associe au budget comptable. Il devient un outil de gestion et non plus un instrument axé essentiellement sur le contrôle.

2.5

La budgétisation est la traduction, en termes budgétaires, des décisions consécutives aux deux phases précédentes, soit la planification et la programmation.

☐ vrai, voir p. 60
☐ faux, voir p. 58

2.6

Dans le cadre du budget de programmes, la planification, la programmation et la budgétisation sont trois phases essentielles. Pour respecter l'esprit de cette façon de voir, les gestionnaires se doivent d'attacher toute l'attention voulue à chacune de ces phases. En effet, traditionnellement, dans la plupart des organisations, on consacrait beaucoup d'énergie à la budgétisation, mais souvent ceci n'était pas précédé d'une réflexion adéquate sur les objectifs poursuivis et sur les différentes possibilités ou moyens facilitant la réalisation de ces objectifs. Les résultats de cette malheureuse façon de faire sont faciles à imaginer: l'on ne sait pas trop où l'on va, on se contente de reprendre d'année en année les mêmes moyens et la question vitale devient: ajoute-t-on 8, 10 ou 15 pour cent au budget de l'année précédente? C'est une pratique plus ou moins illogique, mais combien répandue et attrayante car, ce faisant, on minimise les possibilités de remise en question. Le budget de programmes, quant à lui, vise à faire en sorte que la budgétisation soit le prolongement naturel des deux phases précédentes: la planification et la programmation.

2.6

Préciser les objectifs et analyser les moyens pour atteindre ces objectifs sont des tâches que les

2.1 Vrai Vous avez tort. Veuillez relire le début du chapitre 2.

3.2 Vrai Vous êtes dans l'erreur. Relisez la section 3.2.

gestionnaires ont raison de qualifier de fastidieuses et inutiles.

☐ vrai, voir p. 52
☐ faux, voir p. 62

2.7
Mots-clés du chapitre 2

Budget de programmes
Programmation
Planification
Budgétisation

chapitre 3

le budget de programmes en tant que système

3.1

Comme nous l'avons déjà indiqué, le budget de programmes se distingue des autres formes de budget les plus connues par son insistance sur les extrants (ou outputs). C'est une façon différente de répondre au pourquoi des dépenses. Cette insistance sur les résultats désirés ou les objectifs poursuivis constitue certes un aspect essentiel du budget de programmes; mais il en est un autre qui est souvent négligé et qui est pourtant tout aussi important: le budget de programmes est l'un des fruits de "l'approche système".[1] Il considère la planification, la programmation et la budgétisation comme des éléments en constante interaction et constituant un tout cohérent, c'est-à-dire un système.

3.2

Système: essai de définition

Réduit à sa plus simple expression, un système est un ensemble d'éléments interreliés. Quoique simpliste en

---

1 Communément appelée "approche systémique" (System approach).

3.1 Vrai Très bien.

3.2 Faux Très bien.

3.5 Faux Très bien.

apparence, cette nouvelle façon de voir constitue en fait un nouveau paradigme scientifique. Concevoir quelque chose comme un système, c'est, entre autres choses, admettre qu'il devient impossible de changer une partie ou un élément du système, sans qu'il y ait de répercussions sur les autres parties ou composantes du système. Sous bien des aspects, une telle profession de foi semble bien anodine. Et pourtant, lorsque la gestion budgétaire est concernée, le fait de considérer la planification, la programmation et la budgétisation comme un système, a des conséquences importantes.

3.3

Première conséquence: une meilleure relation entre la conception et l'exécution des projets

Voir la planification, la programmation et la budgétisation comme un système implique que la planification doit être intégrée au processus normal de prise de décision. Dans l'approche traditionnelle, une telle intégration n'est pas nécessaire et, sous plusieurs aspects, c'est là une des raisons principales de l'apparition du budget de programmes. En effet, dans la plupart des organisations, la planification est souvent considérée comme un exercice plus ou moins indépendant de la budgétisation. Typiquement, cette conception est même souvent renforcée au point de vue organisationnel, car la planification et la budgétisation sont souvent confiées à des organismes différents. Il en résulte que les plans et les objectifs à long comme à court terme deviennent souvent non opérationnels parce qu'ils ne tiennent pas compte des moyens et des ressources nécessaires à leur poursuite. Avec le budget de programmes, l'administrateur est fortement incité, pour ne pas dire forcé, à considérer l'interaction entre objectifs et moyens et à faire les ajustements qui s'imposent.

3.1

Lorsqu'il est dit que le P.P.B.S. est un système, on soutient que ses trois phases (planification, programmation, budgétisation) forment un tout

3.5 **Vrai** **Non, veuillez relire la section 3.5.**

cohérent et sont en étroite relation les unes avec les autres.

☐ vrai, voir p. 68
☐ faux, voir p. 74

3.2

Dans un budget de programmes donné, on peut, tel que le permet la logique inhérente à ce système, modifier la budgétisation sans tenir compte de la programmation.

☐ vrai, voir p. 64
☐ faux, voir p. 68

3.3

Dans l'approche traditionnelle, le gestionnaire est presque obligé de tenir compte de l'interaction entre les objectifs de l'organisme pour lequel il travaille et les moyens et ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs.

☐ vrai, voir p. 72
☐ faux, voir p. 62

3.4

Deuxième conséquence: la programmation et la budgétisation doivent obéir à la même logique

L'interaction entre les composantes du processus de gestion budgétaire ne vaut pas seulement pour la définition des objectifs. La même logique doit s'appliquer au moment de l'exécution de ce qui a été retenu. C'est ainsi que l'on ne peut modifier les objectifs sans ajuster la programmation et la budgétisation en conséquence. Dans le même sens, si pour différentes raisons la programmation ou la budgétisation doivent être changées, les autres composantes doivent être modifiées à leur tour. Nous sommes donc loin de la situation fort répandue dans plusieurs organisations où l'on soustrait ou ajoute à un budget, sans que cela ne se reflète sur les objectifs poursuivis ou encore sur la nature des moyens utilisés. La logique de fonctionnement qui anime le budget de programmes

3.3 Vrai Vous êtes dans l'erreur.

exige donc que les composantes du processus de gestion budgétaire soient considérées comme des éléments interreliés et en interaction constante.

3.5

Troisième conséquence: l'exécution et le contrôle comme sources de nouvelles phases de conception

Le "feedback" ou la rétroaction est un concept important relié à la notion de système. Essentiellement il signifie que l'information recueillie à partir des actions posées et des résultats obtenus doit être réintroduite dans le système afin de lui permettre de s'adapter aux conditions existantes. Dans le budget de programmes, comme nous sommes en présence d'objectifs, la rétroaction exige que l'organisation se dote d'un système d'indicateurs, afin d'être en mesure d'identifier si les objectifs poursuivis ont été atteints ou non et pourquoi. Grâce à l'information ainsi obtenue, on pourra alors modifier en conséquence la planification, la programmation et la budgétisation. C'est dire que le contrôle devient beaucoup plus un outil d'adaptation et de changement, qu'un acte isolé et ayant tendance à se référer au passé. Le contrôle devient dynamique et constitue une source importante d'information qui alimente tout le processus de gestion budgétaire.

Dans un budget de programmes, on considère donc la planification, la programmation et la budgétisation comme composantes d'un système, c'est-à-dire, comme étant un ensemble d'éléments interreliés. Concevoir le processus de gestion budgétaire comme un système a des conséquences, et c'est au niveau de ces conséquences qu'il est possible d'avoir une idée de l'ampleur des changements proposés par le budget de programmes.

3.5

Avec le budget de programmes, il est facile de savoir si les objectifs ont été atteints sans qu'il soit nécessaire de se munir d'un système d'indicateurs.

☐ vrai, voir p. 70
☐ faux, voir p. 68

3.1	Faux	Vous êtes dans l'erreur. Relisez la section 3.1.
4.4	Vrai	D'accord.

3.6
Mots-clés du chapitre 3

Système
Interaction
Composantes d'un système

A quoi se rapportent ces mots dans votre esprit?

chapitre 4

les caractéristiques du budget de programmes

4.1

Comme tout système de gestion, le budget de programmes présente certaines caractéristiques qui le différencient des autres approches. Sous plusieurs aspects, un système de gestion constitue un modèle, une façon de voir le processus de gestion dans des situations complexes. En effet, selon la qualité et la quantité des ressources qui sont disponibles à un moment donné, selon les préoccupations politiques et administratives des principaux acteurs et, disons-le, selon la force et la personnalité de certains théoriciens et praticiens, des modèles conceptuels s'élaborent. Ces modèles représentent tous une façon logique de voir la réalité. Ils sont tous plus ou moins idéaux et ils suggèrent tous certains comportements qui devraient être adoptés par les administrateurs. Il devient donc important de bien spécifier les principales caractéristiques du modèle conceptuel qui guide le budget de programmes afin de mieux comprendre la démarche intellectuelle et pratique qu'il propose.

4.3 **Vrai** **Très bien.**

4.6 **Faux** **Non, les calculs doivent être le plus co**
plets possible, mais il faut éviter de s'e
bourber dans des calculs très détaillés.

4.2
Première caractéristique: l'insistance sur les extrants d'un système

Le budget de programmes fait partie de cette nouvelle philosophie de gestion qui tend à donner beaucoup d'importance à la définition de ce qui est poursuivi avant de parler de moyens et de ressources. Avec le budget de programmes, les administrateurs doivent d'abord essayer de définir la ou les directions voulues, et agencer les décisions qui suivent en fonction de ces choix. En un mot, la planification est l'amorce de tout le processus de gestion et, idéalement, les gestionnaires ne peuvent pas passer à la programmation ni à la budgétisation tant et aussi longtemps que les objectifs n'ont pas été définis de façon satisfaisante. La raison de tout cela est que, selon ce modèle ou système de gestion, l'ensemble des autres opérations est tributaire de cette première phase. Ceci s'applique même au contrôle (rétroaction) qui consiste alors à mesurer le degré de réalisation des objectifs poursuivis, et à analyser les raisons des différences ou écarts qui se présentent.

4.3
Deuxième caractéristique: implications futures des décisions

Certains auteurs décrivent cette caractéristique comme étant une insistance sur la planification stratégique. Quelle que soit l'appellation qu'on lui donne, il importe de souligner que l'approche liée au budget de programmes invite les administrateurs à évaluer le plus précisément possible les implications futures des décisions actuelles, tant pour les besoins que pour les dépenses. L'observateur le moindrement averti a sans doute remarqué que les conditions de fonctionnement, existant dans le secteur public en particulier, sont telles qu'une fois un programme créé ou une structure mise en place, il devient alors très difficile de s'en départir. La logique du budget de programmes invite ceux qui doivent répartir les ressources, à

4.4 Faux Non, relisez la section 4.4.

identifier, d'une façon explicite, les implications futures des décisions actuelles. Le but poursuivi est d'éviter de créer des situations où un organisme initie des programmes, pour s'apercevoir quelques années après, que ces programmes sont complètement hors contrôle, et qu'il est très difficile d'y mettre fin.

4.4

Troisième caractéristique: insistance sur l'analyse

Pour plusieurs, c'est là la caractéristique essentielle du budget de programmes et, d'une façon globale, il est possible d'y relier deux conditions de fonctionnement. Tout d'abord, si une organisation veut respecter l'esprit du budget de programmes, elle se doit d'attacher beaucoup d'importance à la détermination de différents moyens susceptibles de contribuer à atteindre les objectifs. Concrètement, une organisation ne doit pas se contenter de prolonger les programmes qui existent. Il lui faut penser à de nouvelles façons d'agir, voir les avantages et inconvénients de chacune; en un mot, il lui faut analyser les situations, être créatrice et ouverte à de nouvelles façons de faire. La deuxième conséquence de cette caractéristique est que les techniques modernes d'analyse jouent un rôle important dans la prise de décision. L'analyse de système, l'analyse coûts-avantages, l'analyse coût-efficacité, l'analyse multicritère, etc. sont considérées, au même titre que d'autres facteurs, comme des intrants au processus de décision. L'analyse joue donc un rôle important au sein d'une organisation qui adopte l'approche du budget de programmes.

4.3

La logique inhérente au budget de programmes oblige les gestionnaires à déterminer de façon explicite les implications futures des décisions actuelles qui touchent la répartition des ressources de leur organisation.

☐ vrai, voir p. 78
☐ faux, voir p. 86

4.6 Vrai D'accord.

4.4

Analyser les moyens susceptibles de contribuer à atteindre des objectifs consisterait donc à examiner minutieusement la part d'avantages et d'inconvénients reliée à chaque moyen affichant des caractéristiques valables.

☐ vrai, voir p. 74
☐ faux, voir p. 80

4.5

Quatrième caractéristique: une structure de programmes qui englobe tous les extrants d'une organisation

Le budget de programmes nécessite que tous les extrants d'une organisation soient inclus et qu'ils soient regroupés à partir des objectifs poursuivis (structure de programmes). Dans cet exercice de regroupement, il faut tendre vers une situation où il n'y a aucun chevauchement entre les programmes. Les difficultés liées à cette caractéristique sont énormes, mais elles ne doivent pas empêcher une organisation de continuellement remettre en cause sa façon de faire.

4.6

Cinquième caractéristique: identification des coûts totaux des programmes et alternatives

Afin de prendre les meilleures décisions possible, le budget de programmes exige que tous les coûts reliés à un programme ou aux alternatives soient clairement identifiés. Quoique tout à fait normale et logique, une telle façon de procéder est très exigeante. De nombreuses répartitions sont nécessaires et le danger de s'enliser dans des calculs précis mais, somme toute, inutiles, est toujours présent. De plus, pour répondre à une telle caractéristique du budget de programmes, une organisation ne peut pas se contenter d'estimer sommairement les coûts de ses différents programmes. Elle doit mettre à profit les contributions de l'économique dans ce domaine. Ainsi en est-il des concepts de coût d'opportunité et d'effets externes, par

5.3 **Faux** **Non, relisez la section 5.3.**

exemple, et de nombreux autres concepts que l'on retrouve dans tout volume d'économique axé sur la gestion des ressources.

4.7

Sixième caractéristique: génération d'information nouvelle et utilisation plus rationnelle de celle qui existe déjà

Comme nous sommes en présence d'une approche nouvelle, l'organisation qui désire profiter des avantages du budget de programmes devra compter sur un plus grand nombre de données d'information de gestion. Notons cependant, qu'assez souvent, le principal problème rencontré par les organisations n'est pas tant de trouver l'information dont elles ont besoin, que d'organiser, de façon rationnelle, les données qu'elles possèdent déjà.

Telles sont les caractéristiques du budget de programmes qui nous apparaissent comme étant les plus importantes. Il se dégage de ces caractéristiques un esprit, une approche, pour ne pas dire une philosophie qui contraste avec ce qui existe dans plusieurs organisations. C'est cet esprit qu'il importe de bien identifier de préférence à certaines modalités techniques.

4.6

En matière d'analyse des coûts, le budget de programmes exige des gestionnaires d'éviter les estimations trop sommaires sans effectuer cependant des calculs très détaillés.

☐ vrai, voir p. 82
☐ faux, voir p. 78

4.7

Écrivez, en vos propres mots, les six grandes caractéristiques du budget de programmes; vérifiez vos réponses avec le début de chaque bloc.

4.3 **Faux** **Non, relisez la section 4.3.**

4.8
Mots-clés du chapitre 4

Vous êtes en état de constater par vous-même l'importance des **mots-clés** des chapitres 1, 2 et 3. Sans une compréhension minimale de ces concepts, il vous aurait été difficile de saisir pleinement le sens de tout ce que l'on retrouve au chapitre 4.

Que dites-vous au sujet de:

Système de gestion
Extrants d'un système

chapitre 5

la notion d'objectif

5.1

La notion d'objectif est vitale dans tout système de gestion axé sur les extrants plutôt que sur les intrants ou les activités. Il importe donc de bien définir ce concept d'autant plus qu'il est souvent confondu avec des notions telles que finalités ou mission et but. Malheureusement, il ne sera pas possible, dans le cadre de ce chapitre, de livrer au lecteur tous les trucs ou secrets reliés à l'élaboration d'objectifs. Ce serait beaucoup trop long et de plus nous nous éloignerions de ce qui est poursuivi dans ce volume. Nous nous concentrerons surtout sur les concepts et instruments de base permettant d'éviter les erreurs les plus grossières et les plus coûteuses.

5.2

Finalité (mission) et but

Il suffit d'ouvrir le journal du soir ou d'écouter le dernier bulletin de nouvelles pour s'apercevoir que les notions de finalité (mission), but et objectif sont continuellement confondues. Commençons par préciser les deux premiers concepts de la trilogie.

5.2 **Vrai** **Non, les finalités évoluent lentement.**

Qu'il s'agisse d'un ministère, d'une organisation philanthropique ou du club social d'une organisation, la finalité ou la mission explique la raison d'être profonde de l'organisme. Très souvent, on se réfère alors à des valeurs, des principes ou même à une philosophie. Dans le même sens, on peut parler de conceptions ou d'attitudes. Ainsi est-il possible d'avoir une finalité ou une philosophie pour autant que l'éducation et la santé sont concernées. Il en est de même pour le développement économique ou pour le développement de la culture. Ajoutons qu'au niveau d'une organisation, la finalité ne change pas souvent. C'est pourquoi l'administrateur n'a pas, en général, à se prononcer fréquemment sur cet aspect. Il est cependant utile d'introduire ce concept afin de mieux préciser les notions de but et objectif et de voir les relations qui existent entre elles. Par exemple, une des missions d'un C.E.G.E.P. pourrait s'énoncer comme suit: former les ressources humaines nécessaires pour le marché du travail dans le cadre d'options dictées par les besoins du milieu.

Quoique général lui aussi, le but est plus précis que la finalité ou la mission. Un but, c'est ce que l'on se propose d'atteindre, sans préciser les conditions dans lesquelles il sera atteint. C'est l'expression d'une direction générale ou d'une intention. En d'autres mots, un but c'est une déclaration générale indiquant l'orientation ou la destination vers laquelle tend un service ou une organisation. Sa formulation n'exige donc pas la même rigueur que celle d'un objectif.

Il va de soi que les buts doivent être définis par rapport à la finalité ou la mission et qu'ils doivent y être conformes. En fait, les buts présentent les grands moyens ou les directions générales possibles et susceptibles de contribuer à atteindre la finalité ou la mission. De plus, les buts comprennent généralement les énoncés de base servant à l'élaboration et à la définition des objectifs. À la différence d'un objectif cependant, le but ne renvoie pas à un accomplissement spécifique et il n'est pas précisé dans le temps. Être un meilleur

5.3 **Vrai D'accord.**

gestionnaire, humaniser un service, améliorer l'efficience, accroître le rendement, etc., sont autant de buts que l'on considère souvent comme étant des objectifs. Et pourtant, quand on y pense, ils sont très peu précis. Car humaniser un service, améliorer l'efficience, qu'est-ce que cela veut dire exactement? Si l'on ne s'entend pas sur la signification de ces expressions, l'on n'est pas en présence d'objectifs mais de buts. Aucune évaluation réelle n'est possible. Si l'on revient à l'exemple du C.E.G.E.P., un but pourrait s'énoncer de la façon suivante: former pour l'industrie concernée les techniciens en télécommunications dont elle a besoin.

5.3
La notion d'objectif

Un objectif est un résultat désiré qui est spécifique, qui peut être mesuré et qui de plus est précisé dans le temps. Le plus souvent, il prend la forme d'un énoncé explicitant ce qui est poursuivi et les critères permettant d'en évaluer le degré de réalisation. Un objectif implique une formulation stricte et sans équivoque répondant à des règles qui permettent d'éliminer les ambiguïtés ou les ambivalences possibles. En d'autres termes, un objectif bien formulé ne se prête pas à de multiples interprétations.

Prenons quelques exemples afin de bien faire comprendre ce que nous entendons par la notion d'objectif. Si je dis par exemple que je désire devenir un meilleur gestionnaire, est-ce là un but ou un objectif? Selon nous, ce n'est pas un objectif parce que: a) je ne dis pas quand je désire le faire, b) je n'ai pas réellement précisé le résultat ou l'accomplissement que je vise. Mon intention n'est pas claire car devenir un meilleur gestionnaire est le genre d'expression qui peut avoir plusieurs significations différentes selon les personnes. Cela peut être axé sur mes relations avec mes subordonnés ou mes supérieurs, je peux indiquer que je désire réduire les coûts de production ou encore augmenter mon budget, je peux me référer à la qualité

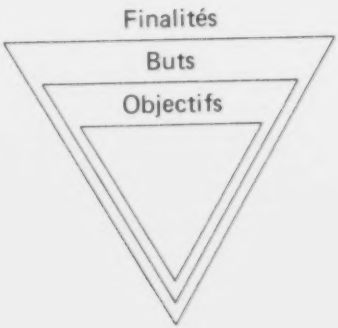
5.1 **Vrai** **Non, chacun de ces trois termes a une signification différente.**

de la coordination, de la planification, du contrôle, à l'image extérieure de l'organisation, aux relations que nous entretenons avec nos clients et que sais-je encore? En disant que je désire devenir un meilleur gestionnaire, je n'ai donc rien dit en fait. Le résultat que je désire atteindre n'est pas précisé et partant personne ne pourra réellement évaluer mon action. D'une façon générale donc, on peut retenir que tant et aussi longtemps que nous sommes en présence de quelque chose qui n'est pas précisé dans le temps, et qui de plus est susceptible de donner naissance à différentes interprétations, nous ne sommes pas en présence d'objectifs mais de buts ou encore de finalités.

Revenant à l'exemple précédent, un objectif précisant le but et la finalité pourrait s'énoncer comme suit: le C.E.G.E.P. devra fournir, pour juin 1977, dix techniciens en "télécommunications par satellite".

5.4
La relation entre finalité, but et objectif

De ce qui précède, il est facile de conclure qu'avec les notions de finalité, but et objectif, nous passons simplement du général au spécifique. En effet, ces trois notions s'imbriquent et il est dès lors plus facile de comprendre pourquoi elles sont confondues si souvent. Essayons de représenter cette relation et la logique qui la sous-tend.



5.5 **Faux** **Non, relisez la section 5.5.**

Plusieurs buts peuvent concourir à la poursuite de la même finalité. Lorsqu'on en choisit un plutôt qu'un autre, on explique ce que la finalité veut dire à ce moment-là. Il est donc possible que le but change dans le temps même si la finalité demeure la même. Dans le même sens, plusieurs objectifs sont possibles pour permettre d'atteindre un but et c'est pourquoi les objectifs peuvent changer même si le but est inchangé.

5.5
Finalités, buts et objectifs ne renvoient pas nécessairement à des niveaux hiérarchiques différents

Une erreur très répandue consiste à conclure que les finalités et buts sont surtout sous la responsabilité des paliers supérieurs d'une organisation alors que les objectifs s'adressent aux paliers inférieurs. Tel n'est pas le cas cependant. Comme il s'agit essentiellement d'une relation de général à spécifique, ces trois notions ne sont pas partagées selon des niveaux hiérarchiques. Elles peuvent appartenir à chaque niveau. Un ministère peut avoir une finalité, des buts et des objectifs. Il en est de même pour une direction générale, un service, un bureau régional ou encore un individu. Tout dépend de la façon avec laquelle la problématique est précisée. La seule concession que l'on peut faire est qu'en pratique, il est plus difficile, en raison, entre autres, de la complexité des problèmes, de définir des objectifs à mesure que l'on atteint les paliers supérieurs d'une organisation. Difficulté ne veut pas dire impossibilité cependant. Un P.D.G. peut poursuivre des objectifs très précis s'il le désire. Il en est de même pour un ministre, un directeur général, etc. Tout dépend de l'énergie que l'on consacre à cet exercice et de la volonté que l'on a d'identifier précisément les résultats désirés.

5.6
Principales caractéristiques d'un objectif

Nous nous contenterons de présenter ici les principales caractéristiques d'un "bon" objectif. Notons qu'il n'est pas toujours possible de répondre à toutes ces

5.1 **Faux** **Très bien, puisque chacun de ces termes a une signification différente.**

5.5 **Vrai** **D'accord.**

exigences. Il faut plutôt voir ces caractéristiques comme un idéal vers lequel il faut tendre.

Tout d'abord un objectif doit être centré sur les extrants, les résultats désirés et non sur les activités ou les intrants. À cet égard, l'erreur la plus commune consiste certes à considérer des activités comme des objectifs. Ainsi en est-il par exemple du vendeur qui se voit assigner la visite de X clients dans un certain laps de temps. Il faudrait plutôt lui assigner des objectifs de vente, car pour lui, visiter un client, c'est une activité, un moyen pour atteindre un objectif. La gestion par activité est malheureusement très répandue dans nos organisations.

En plus d'être centré sur les résultats, un objectif doit être mesurable sans quoi il est impossible de savoir s'il a été atteint ou non et dans quelle mesure. C'est dire qu'il faut préciser la quantité, la qualité, la date de réalisation, etc.

La troisième caractéristique porte sur la pertinence d'un objectif. Il doit être important car aucune organisation ne peut poursuivre tous les objectifs qui pourraient lui être assignés. Il faut donc retenir ceux qui contribuent le plus à atteindre les buts poursuivis (notion de priorité ou de hiérarchie dans les objectifs).

Un objectif doit être réalisable. Il ne sert à rien de se fixer des objectifs qui ne tiennent pas compte des contraintes existantes. En effet, tout ce qu'on aurait à la fin de la période visée serait une série de bonnes raisons justifiant le fait que l'objectif n'a pas été atteint.

Comme cinquième et dernière caractéristique retenue, un "bon" objectif doit être vérifiable et sa gestion doit relever de la compétence de celui ou de ceux qui l'adoptent. Il est peut-être intéressant de se fixer toutes sortes d'objectifs, mais encore faut-il s'assurer au départ que l'on a les moyens et le pouvoir nécessaires à leur poursuite. Ainsi, il faudrait éviter que

5.2	Faux	Très bien.
5.6.2	Vrai	Non, car le bon objectif doit relever de la compétence de celui qui l'adopte.

chaque personne en vienne à fixer des objectifs pour les autres sans en avoir la responsabilité.

5.7
Quelques trucs ou guides susceptibles de vous aider à définir des objectifs

La première opération consiste à identifier et spécifier le résultat (output, extrant) que vous désirez atteindre. Qu'est-ce que je vise finalement? Quel est le produit des activités que je me prépare à entreprendre et des ressources que j'ai l'intention d'utiliser? Le résultat répond au "quoi".

Pour ce faire, il est sage de commencer par des verbes actifs (améliorer, augmenter, accélérer, diminuer, etc.). C'est là le second truc important, facile à mettre en pratique et qui est pourtant négligé par plusieurs administrateurs. De plus, pour en arriver à un objectif acceptable, le responsable se doit d'indiquer, dès ce moment, une quantité ou une qualité (réduire de 10%, augmenter de 5%, etc).

Le troisième élément vous fera sans doute sourire, mais que de discussions et de frustrations ont été causées par cet oubli pourtant facile à corriger: indiquer une date d'échéance (pour le 1er juin 1977). C'est facile... tellement que l'on oublie souvent de le faire et de sérieux problèmes peuvent en résulter.

Lors de la rédaction d'un objectif, le gestionnaire se doit d'éviter le comment. Ceci viendra plus tard lors de la réflexion sur le plan d'action par exemple. La raison pour laquelle le gestionnaire est invité à ne pas réfléchir tout de suite sur le comment vient de ce que, ce faisant, il se priverait d'une source importante de créativité. Il ne faut pas préjuger des moyens au départ. Il est préférable d'aborder le tout de la façon la plus neutre possible, et d'être prêt à remettre en cause les façons usuelles ou traditionnelles de faire. De plus, avec le comment, on parle inévitablement d'activités et de ressources. Or l'objectif doit être centré sur des résultats.

5.4	Vrai	Très bien.
5.6.1	Faux	Non, ce qui importe est le résultat et non l'activité comme telle.

Comme dernier "truc" ou guide important, il est fortement recommandé d'écrire l'objectif. Différentes raisons militent en faveur de cette pratique. D'abord un objectif écrit est plus contraignant. Il est plus difficile de l'oublier ou de le modifier selon son bon plaisir en cours de route. De plus, le simple fait d'écrire un objectif force l'administrateur à préciser ce qu'il veut atteindre.

5.8

Exemples "d'objectifs" de formulation discutable

Dites pourquoi la formulation des "objectifs" suivant est difficilement acceptable. Rappelez-vous les qualités d'un "bon" objectif et essayez de les reformuler. Nous présentons des éléments de réponses aux deux pages suivantes.

1 Taux de roulement du personnel plus acceptable.
2 Visiter dix clients par jour (pour un vendeur).
3 Rendre la charge professionnelle plus normale.
4 Les professionnels désirent que les repas soient de meilleure qualité.
5 Le centre d'accueil devrait organiser plus d'activités extra-muros.
6 Faire l'acquisition d'un nouvel ordinateur.

Réponses

1

Plus acceptable – ça veut dire quoi? Manque de précision (quantifiable et mesurable). Différentes interprétations sont possibles. La formulation pourrait être la suivante: diminuer de 10% le taux de roulement du personnel infirmier d'ici le 1er septembre 1977.

2

Pour un vendeur, visiter des clients, c'est une activité. L'objectif doit être relié à un résultat (vente) et non à un moyen (activité). Exemple: augmenter mon chiffre de vente de 15% pour le prochain exercice financier.

5.4 **Faux** **Non, revoyez la section 5.4.**

5.6.2 **Faux** **D'accord, car le bon objectif doit relever de la compétence de celui qui l'adopte.**

3

Plus normale... manque de précision. Qui est responsable de cela? La responsabilité n'est pas précisée. Ici encore, si l'on ne fait pas attention, nous sommes dangereusement près de la notion d'activité. Quel est le résultat visé? Il faudrait le préciser avant de penser à formuler l'objectif.

4

C'est un voeu, pas un objectif. Ici encore, on fixe des "objectifs" pour les autres. En fait, à partir de l'information qui nous est fournie ici, il est très difficile de formuler un objectif acceptable. Nous sommes trop loin de cette notion d'objectif. Il faudrait également définir ce qu'on entend par "meilleure qualité", ainsi que les conditions qui vont nous permettre de dire si l'objectif a été atteint.

5

Qui a la responsabilité de ces activités au centre d'accueil? Plus d'activités... ça veut dire quoi? Pour le reste, voir les remarques que nous avons formulées pour l'objectif nº 4.

6

En soi, ce genre d'objectif est très dangereux. Il est centré sur les "ressources" (ordinateur). Il pourrait être valable dans certains cas précis mais d'une façon générale, il faut d'abord identifier le résultat désiré. Ici, ce pourrait être la qualité et la quantité d'informations ou de données qui sont traitées.

À supposer que l'organisme fasse le traitement manuel de 100 000 analyses d'items dans un mois et qu'il ne puisse suffire..., un objectif possible serait:

Traiter un minimum de 175 000 analyses d'items par mois sans réduire les critères existants de "qualité". À ce moment, nous voyons clairement qu'un nouvel ordinateur est un des moyens possibles. De plus,

5.6.1 Vrai Tout à fait d'accord.

avez-vous remarqué qu'aucun des supposés objectifs n'était daté.

5.1
Finalité, but et objectif sont trois termes pouvant être employés indifféremment.
☐ vrai, voir p. 94
☐ faux, voir p. 98

5.2
La finalité d'une organisation évolue rapidement. Les administrateurs doivent donc constamment se prononcer sur cet aspect.
☐ vrai, voir p. 90
☐ faux, voir p. 100

5.3
L'objectif est un "résultat désiré" bien spécifié (ne peut donc donner lieu à différentes interprétations) et qui, après coup, peut être mesuré et évalué.
☐ vrai, voir p. 92
☐ faux, voir p. 84

5.4
Le lien logique qui lie finalité, but et objectif va du général au spécifique, de l'abstrait au concret.
☐ vrai, voir p. 102
☐ faux, voir p. 104

5.5
La finalité peut tout aussi bien toucher les plus bas niveaux hiérarchiques d'une organisation que les plus hauts.
☐ vrai, voir p. 98
☐ faux, voir p. 96

6.1 **Vrai** **Très bien.**

6.6 **Faux** **Très bien, car la production est le résultat de l'activité.**

5.6.1
Le bon objectif mise sur un résultat à atteindre et non sur une activité à accomplir.
☐ vrai, voir p. 106
☐ faux, voir p. 102

5.6.2
Un bon objectif a l'avantage d'être réalisable par à peu près n'importe qui.
☐ vrai, voir p. 100
☐ faux, voir p. 104

5.9
Mots-clés du chapitre 5

Finalité
Mission
But
Objectif

chapitre 6

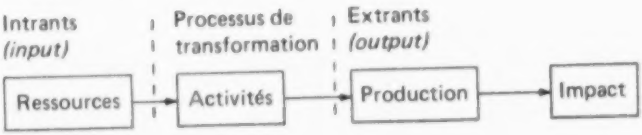
les programmes

6.1
Qu'est-ce qu'un programme?

On peut définir un programme comme un ensemble d'activités qui utilisent des ressources et les transforment en biens et services publics, en vue d'atteindre des objectifs déterminés. L'activité administrative apparaît donc comme un système de production, les ressources constituant les intrants (input) du système, tandis que les productions proprement dites et leurs effets sur le milieu (l'impact) en constituent les extrants (output).

La figure I illustre le processus de production administrative.

Figure I
Le processus de production administrative.



6.2.1 Faux Très bien.

6.6 Vrai Non, la production est le résultat de l'activité.

6.2
Les types de programmes

On peut distinguer deux grands types d'activités administratives:

1 celles par lesquelles l'administration intervient ou réalise.
2 celles dites de soutien qui sont purement internes à l'administration.

À ces types d'activités correspondent deux catégories de programmes:

1 les programmes dits opérationnels qui visent à rendre des services à un secteur ou aux clientèles d'un secteur;
2 les programmes dits de soutien qui rendent des services aux programmes opérationnels.

Parmi les programmes opérationnels, on peut distinguer des programmes de réalisation et des programmes d'intervention. Les programmes de réalisation sont ceux où l'organisme considéré est maître d'oeuvre (le cas du ministère des Transports qui construit des routes). Dans le cas des programmes d'intervention, l'organisme exerce un rôle de contrôle ou d'aide, un autre intervenant étant maître d'oeuvre (le cas du ministère des Affaires sociales qui contrôle les établissements qui rendent des services à la clientèle).

Cette distinction apparaît importante puisque si, dans les deux cas, l'organisme fixe des objectifs, il n'est responsable de la production que dans le premier cas, sa participation prenant une forme financière ou réglementaire dans le deuxième cas.[1]

---

1 Cette distinction s'inspire davantage de l'expérience française où l'on distingue trois types de programmes (réalisation, intervention et soutien) que de l'expérience québécoise, où l'on ne distingue que les programmes opérationnels et de soutien.

6.2.3 b.
Malheureusement, ce n'est pas la bonne réponse.

6.5 **Vrai Très bien.**

Pour leur part, les programmes de soutien comprennent les activités d'inventaires de base et de recherches, de gestion interne et de soutien administratif et technique.[1]

6.1
Le programme est un système de production comprenant des intrants, des activités et des extrants.
☐ vrai, voir p. 108
☐ faux, voir p. 120

6.2.1
Les programmes opérationnels se subdivisent en programmes de réalisation et en programmes de soutien.
☐ vrai, voir p. 118
☐ faux, voir p. 112

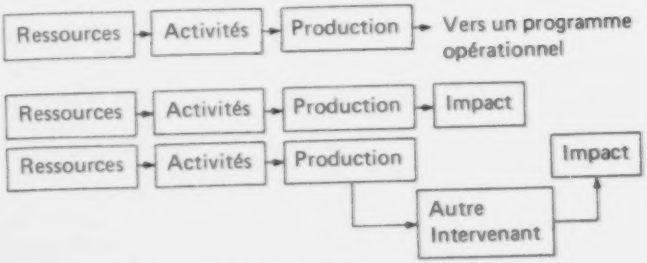
6.2.2
Dans le programme d'intervention, l'organisme responsable se contente, le plus souvent, de financer ou réglementer l'organisation "maître d'oeuvre".
☐ vrai, voir p. 122
☐ faux, voir p. 126

1 Cette définition est celle qui prévaut au gouvernement du Québec.

6.3	Faux	Non, les ressources d'un programme peuvent effectivement être exprimées en termes physiques et financiers.
6.5	Faux	Non, cet énoncé est vrai.
6.7	Vrai	D'accord.

6.2.3

Choisissez l'énoncé le plus exact.
Cette figure représente dans l'ordre:



a) un programme de soutien;
un programme de réalisation;
un programme d'intervention.

b) un programme de soutien;
un programme d'intervention;
un programme de réalisation.

☐ a) voir p. 124
☐ b) voir p. 114

6.3

Les ressources[1]

Les ressources constituent les intrants du processus de production. On peut distinguer trois grandes catégories de ressources qui peuvent être exprimées en termes physiques et financiers:

- le personnel;
- les biens et services de fonctionnement;
- les immobilisations.

En plus de disposer de moyens physiques, certaines activités se caractérisent par les ressources financières

1 Les expressions "intrants" et "input" sont aussi couramment utilisées.

6.2.1 Vrai Non, puisque les programmes opérationnels se subdivisent en programmes de réalisation et en programmes d'intervention.

6.4 Vrai Très bien.

confiées aux gestionnaires. C'est le cas en particulier des activités de transferts qui consistent à gérer des fonds destinés à être redistribués à l'extérieur de l'administration (subventions aux établissements publics et privés, prestations d'aide sociale, etc.).

6.4
Les activités

On peut définir les activités comme étant le travail accompli par les ressources affectées à un programme. Les activités utilisent des ressources et les transforment en biens et services publics destinés à atteindre des objectifs déterminés. Les activités décrivent donc le processus de production d'un programme. Ce processus peut être décrit et quantifié à l'aide de mesures exprimant le volume des divers types de tâches ou d'opérations effectuées dans le cadre du programme.

Le terme activité peut s'appliquer à des tâches aussi diversifiées que dactylographier une lettre, soigner des malades, dispenser des cours en classe, réparer des routes, etc.

6.5
Les extrants (output)

Les extrants de l'activité administrative sont de deux sortes:

1 la production proprement dite, c'est-à-dire les quantités ou niveaux atteints en termes de produit physique ou de prestation de service;

2 les effets de cette production c'est-à-dire l'impact de ces activités sur le milieu où elles se déroulent et sur leur environnement.

6.6
La production

La production est le résultat des activités en termes de produit physique ou de prestation de service. Elle peut être intermédiaire ou finale selon qu'elle est livrée ou non à l'extérieur du milieu considéré. Ainsi, les

6.1	Faux	Non, revoyez la section 6.1.
6.3	Vrai	Très bien.
6.7	Faux	Non, relisez la section 6.7.

activités de soutien donnent lieu à des productions intermédiaires, tandis que les activités de réalisation et d'intervention engendrent des productions finales.

Il est souvent difficile, en pratique, de faire la distinction entre activités et production.[1] Il faut se rappeler que les activités transforment des ressources tandis que la production est un résultat. Ainsi, les cours offerts par une institution d'enseignement constituent des activités, tandis que le nombre de diplômés constitue une mesure de la production. Le nombre de tonnes d'ordures ménagères collectées par les services municipaux constitue une mesure de l'activité, tandis que le nombre de domiciles desservis représente la production. Les entrevues réalisées par un service du personnel sont des activités, tandis que le nombre d'employés recrutés mesure la production.

Si, dans l'industrie, il est facile de mesurer la production (nombre de véhicules produits par catégorie, nombre de paires de souliers produites par taille, etc.), il n'en va pas de même dans le secteur public où il est souvent difficile, voire impossible, de mesurer la quantité de biens ou de services produits. D'ailleurs, les seules mesures quantitatives sont généralement insuffisantes pour caractériser la production; elles doivent être complétées par des mesures qualitatives souvent délicates à effectuer. Ainsi, dans le domaine de la santé, il faut établir la qualité des diagnostics; dans le secteur de l'éducation, il faut évaluer la qualité des diplômés; dans le cas de la construction de routes, il faut tenir compte de la qualité du pavage; les délais d'attente, le nombre de plaintes ou le nombre d'erreurs sont d'autres mesures de la qualité de la production qui peuvent être utilisées.

---

1 En réalité, il existe une grande confusion dans la littérature à ce sujet, certains auteurs donnant comme exemples de production ce que d'autres définissent comme des activités. Le volume d'activités peut donner une bonne idée de la taille d'un programme mais ne nous renseigne pas sur son degré d'utilité.

6.2.2 Vrai Très bien.

6.4 Faux Non, revoyez la définition du mot "activité".

6.7
L'impact

Un programme existe en fonction d'objectifs à atteindre, lesquels peuvent se définir comme étant les effets recherchés sur le milieu où se déroulent les activités du programme, et sur leur environnement. On entend par impact d'un programme les effets réels obtenus grâce aux activités mises en oeuvre et à la production qui en découle.

Parmi les effets d'un programme, on peut distinguer l'impact direct, qui correspond à l'objectif directement recherché, et des impacts indirects ou externes qui ne sont pas recherchés pour eux-mêmes mais font partie des retombées, positives ou négatives, du programme. Ainsi, un programme de développement industriel, ayant pour objectif l'accroissement de la production nationale, peut avoir une foule de conséquences indirectes (répercussions sur la balance commerciale, détérioration accrue de la qualité de l'environnement, etc.).

On peut aussi distinguer des effets primaires et des effets secondaires, là où les effets premiers (directs et indirects) ont eux-mêmes une série de conséquences secondaires.

Il est important d'inventorier tous les impacts d'un programme, en distinguant plusieurs niveaux, allant des effets immédiats aux effets ultimes. Certains programmes, à première vue très bénéfiques, deviennent beaucoup moins intéressants lorsqu'on tient compte de l'ensemble des conséquences, en particulier des effets qu'ils produisent sur les autres programmes.

Pour faciliter l'analyse de l'impact d'un programme, il peut être intéressant d'utiliser plusieurs descripteurs tels les groupes-cibles, le lieu et le moment. Par exemple, un programme de sécurité routière a des effets sur les automobilistes, les piétons et les conducteurs de véhicules à deux roues (groupes-cibles);

6.2.3 a.
Très bien.

on peut en distinguer les effets en ville et en rase campagne (le lieu) et cela, en fonction du jour, de la nuit ou des saisons (le moment).

6.3
Les ressources d'un programme s'expriment en termes physiques et financiers.
☐ vrai, voir p. 120
☐ faux, voir p. 116

6.4
Les activités peuvent être définies comme étant le travail accompli par les ressources affectées au programme.
☐ vrai, voir p. 118
☐ faux, voir p. 122

6.5
La production et l'impact sont les deux résultats possibles de la transformation des ressources.
☐ vrai, voir p. 114
☐ faux, voir p. 116

6.6
Activités et production sont deux termes dont le sens est identique.
☐ vrai, voir p. 112
☐ faux, voir p. 108

6.7
L'impact ou les effets réels d'un programme sont tellement variés qu'ils méritent souvent d'être analysés à différents niveaux, différents lieux, différents moments.
☐ vrai, voir p. 116
☐ faux, voir p. 120

6.2.2 Faux **Non, revoyez la définition du programme d'intervention.**

6.8
Mots-clés du chapitre 6

Programmes opérationnels
Programmes de soutien
Programmes opérationnels de réalisation
Programmes opérationnels d'intervention
Ressources
Activités
Intrants (input)
Extrants (output)
Impact:
- effets
- impacts ou effets directs
- impacts ou effets indirects
- impacts ou effets primaires
- impacts ou effets secondaires
- impacts ou effets immédiats
- impacts ou effets ultimes

Production

Vous n'auriez jamais cru qu'il y avait autant de **mots-clés** nouveaux dans ce chapitre, n'est-ce pas?

Assurez-vous d'un haut degré de compréhension avant de passer au chapitre suivant.

chapitre 7

la structure de programmes

7.1
Qu'est-ce qu'une structure de programmes?

Le budget de programmes, par opposition à des types de budget plus traditionnels, vise à présenter l'information concernant l'affectation des ressources sur la base des objectifs poursuivis, plutôt qu'en fonction des unités administratives responsables des activités ou de la nature des ressources utilisées (objets de dépenses). La structure d'accueil du budget qui, traditionnellement, repose sur la structure administrative et les catégories de dépenses, est remplacée par une nouvelle classification qu'on appelle structure de programmes.

La structure de programmes est donc un schéma de l'agencement des programmes d'une organisation, la classification reposant sur les objectifs auxquels les programmes contribuent.

Il s'agit d'une structure pyramidale où un nombre limité de programmes sont subdivisés sur un certain nombre de niveaux de plus en plus spécifiques. Le rôle de la structure de programmes est de montrer la relation existant entre les programmes d'une organisation, et les objectifs qu'elle poursuit.

La figure I est la représentation d'une structure de programmes où les trois "grands" programmes d'une

7.3.2 Faux **Non, il faudrait revoir la section 7.3.**

organisation ont été subdivisés en neuf sous-programmes; certains sous-programmes ont été fragmentés pour constituer un troisième niveau. Un des programmes de ce niveau a été scindé à son tour pour donner naissance à un quatrième niveau. *(Figure I, voir p. 133)*

La structure de programmes est donc ici étagée sur quatre niveaux.

Deux remarques s'imposent concernant le nombre de niveaux d'une structure de programmes:

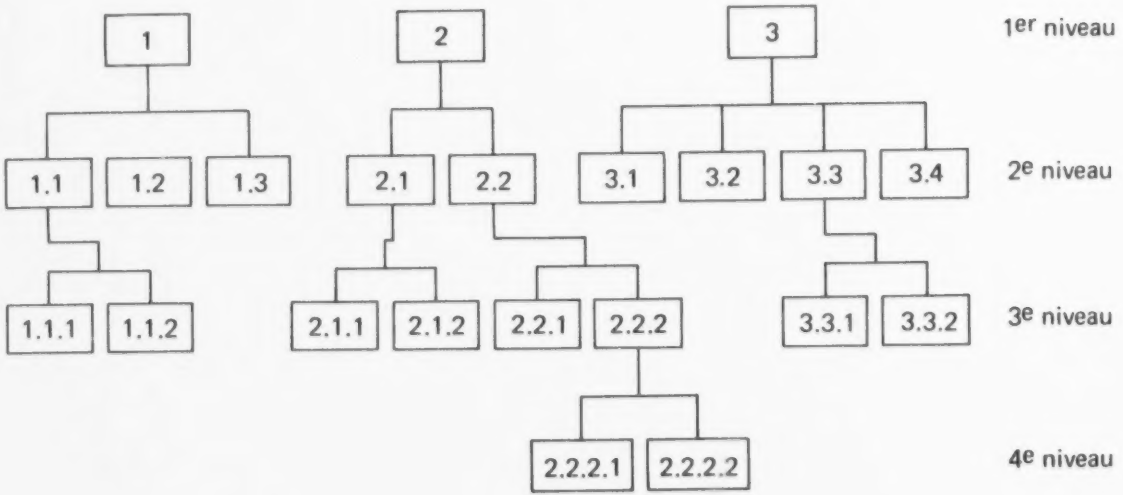
1 il n'y a pas de règle stricte concernant le nombre de niveaux que doit comprendre une structure de programmes; celui-ci dépend des besoins de l'organisation; le nombre de trois apparaît, cependant, comme un minimum;

2 le nombre de niveaux peut varier d'une "branche" à l'autre de la structure de programmes; c'est ainsi que dans la figure I, certaines "branches" s'arrêtent au deuxième niveau, d'autres au troisième niveau, tandis qu'une dernière "branche" se rend jusqu'à un quatrième niveau.

7.1.1 Faux Non, la structure de programmes es effectivement la structure d'accueil du budget.

7.4 Faux Non, un tel choix se pose effectivemen à chaque niveau.

Figure I
Représentation d'une structure de programmes.



7.3.2 Vrai D'accord.

7.1.1

Dans le budget de programmes, la structure d'accueil du budget s'appelle structure de programmes.

☐ vrai, voir p. 148
☐ faux, voir p. 132

7.1.2

Le nombre de niveaux d'une structure de programmes est de trois et ne varie jamais.

☐ vrai, voir p. 142
☐ faux, voir p. 146

7.2

La nomenclature des niveaux

L'expression "programme" est un terme générique, désignant tout ensemble d'activités qui utilisent des ressources et les transforment en biens et services publics, en vue d'atteindre des objectifs déterminés. En ce sens, on peut avoir des programmes de dimensions très variables selon le niveau de regroupement où l'on se situe. Ainsi, une municipalité pourra avoir un programme de protection publique comprenant toutes les activités reliées à cet objectif, comme elle pourrait avoir un programme de formation des agents de police situé à l'intérieur du programme général de protection.

Pour éviter une trop grande confusion, il est courant de donner aux programmes une appellation dépendant du niveau où ceux-ci se situent.

Il n'y a pas de règle en matière de nomenclature des programmes; il existe une foule de nomenclatures et chaque organisation adopte celle qu'elle préfère. On remarque, cependant, qu'en général, un des niveaux de la structure de programmes porte l'appellation de "programme".

Au gouvernement du Québec, la classification des programmes est articulée dans un cadre à trois étages: la

7.2 **Vrai** **D'accord.**

superstructure, la structure et l'infrastructure. *(voir figure II, p. 139)*

La superstructure fait état de quatre missions (économique, sociale, éducative et culturelle, gouvernementale et administrative) subdivisée en quinze domaines et quarante-sept secteurs. Ce palier compte donc trois niveaux.

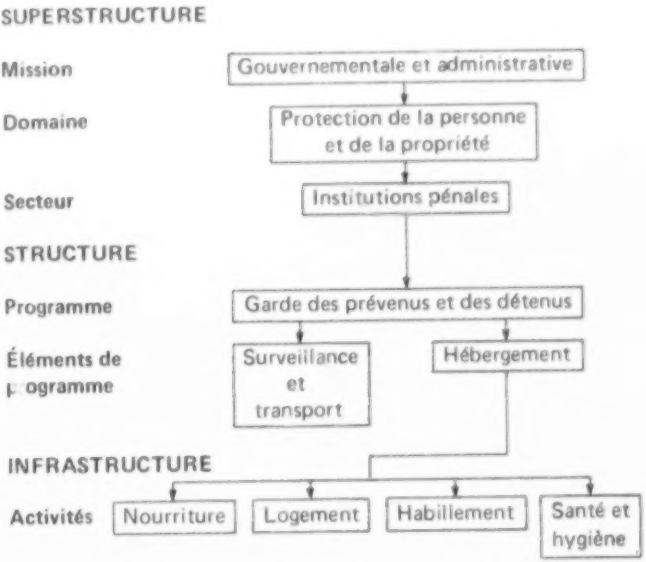
La structure est composée de cent soixante-dix programmes, pour la plupart subdivisés en éléments de programmes.

Le niveau "programme" est donc le premier niveau de la structure de programmes proprement dite, ou le quatrième niveau de la classification si l'on tient compte de la superstructure. Le niveau "programme" est la charnière du système; la discussion budgétaire, l'analyse des activités gouvernementales et le vote des crédits à l'Assemblée nationale se font sur la base des programmes.

Enfin, l'infrastructure constitue un troisième étage où les ministères, selon les besoins de gestion, peuvent subdiviser les éléments de programmes en activités, sous-activités, projets et opérations.

7.2 **Faux** **Non, revoyez la section 7.2.**

Figure II
La filière de production.
Programme "Garde des prévenus et détenus".



À la ville de Montréal, le regroupement des activités s'est fait autour de huit grandes fonctions, subdivisées en vingt-huit programmes, cent huit sous-programmes et trois cent soixante activités.

Les fonctions retenues sont les suivantes:

- sécurité publique
- transport
- hygiène et écologie
- bien-être et santé publique
- aménagement et mise en valeur du territoire
- récréation et culture
- administration générale
- soutien

7.3.1 Vrai **Très bien.**

7.2

Il est habituel de donner une appellation différente à chaque niveau de la structure de programmes afin d'éviter une trop grande confusion.

☐ vrai, voir p. 136
☐ faux, voir p. 138

7.3

Comment élaborer une structure de programmes?

Il n'y a pas de règles précises quant à la façon d'élaborer une structure de programmes. La procédure présentée ici pourra donc se prêter à des modifications sans que, pour autant, la démarche suivie en pratique soit boiteuse.

La première étape dans l'élaboration d'une structure de programmes consiste généralement en une réflexion sur les raisons d'être de l'organisation de façon à dégager les besoins externes que celle-ci doit satisfaire. Les questions posées à cette étape sont du genre suivant:

- Pourquoi l'organisation existe-t-elle?
- Quels sont ses objets d'action?
- Qu'est-ce que les activités cherchent à réaliser?
- Pour qui?

Cette réflexion aboutit généralement au dégagement des grands secteurs d'activités, qui pourront se subdiviser en un certain nombre d'objets d'action plus spécifiques et sur lesquels va reposer la classification des programmes aux niveaux supérieurs.

Lorsque les niveaux supérieurs de la structure de programmes ont été déterminés, il faut entreprendre une deuxième étape consistant à identifier tous les programmes élémentaires de l'organisation qui vont constituer le niveau de base à partir duquel va se faire le regroupement. Pour ces programmes, il faudra avoir identifié les coûts, la production et la contribution à la réalisation des objectifs. Ces programmes élémentaires

7.1.2 **Vrai** Non, le nombre de trois apparaît plutôt comme un minimum.

7.6 **Vrai** Très bien.

vont constituer les "blocs de construction" qu'il faudra agencer pour achever la structure de programmes. Ils doivent comprendre la totalité des activités de l'organisme.

La troisième étape consiste à classer et regrouper les programmes élémentaires en se servant, comme fil conducteur, des niveaux supérieurs de la structure qui ont été dégagés lors de la première étape. Un truc qui peut faciliter la réalisation de cette étape consiste à décrire chaque programme élémentaire sur une fiche individuelle, et à disposer ces fiches sur un mur ou un tableau en procédant à des regroupements et à un arrangement hiérarchique, axé sur les niveaux supérieurs de la structure qui ont été tracés au préalable. Pour procéder à ces regroupements, il faudra d'abord avoir résolu le problème du choix de la base de regroupement.

7.4
Les bases de regroupement

Le regroupement des programmes d'un niveau donné peut s'effectuer selon différents points de vue:

1 les types d'actions (actions de prévention, actions de correction, etc.);
2 les groupes-cibles (enfants, familles, vieillards, citadins, ruraux, etc.);
3 le lieu (en ville, à la campagne, par région, etc.);
4 le temps (le jour, la nuit, par saison, etc.);
5 le type d'installations (stade couvert, terrain de jeu, etc.);
6 le type d'activités (sports, spectacles, etc.).

Le point de vue choisi constitue la base de regroupement des programmes d'un niveau donné. Le choix d'une base de regroupement se pose à chaque niveau de la structure de programmes, puisque le point de vue selon lequel s'effectue le regroupement peut différer d'un niveau à l'autre. Le choix d'un point de vue en particulier est une question de bon sens. Il

7.4 **Vrai** **Très bien.**

dépend de la façon dont on désire voir l'information présentée.

Ainsi, dans le domaine des sports et de la récréation, les activités peuvent très bien être regroupées selon l'une ou l'autre des bases suivantes:

1 selon le type d'activités:
- sports sur glace et neige;
- sports aquatiques;
- sports sur terrains aménagés.

2 selon le lieu:
- sports d'intérieur;
- sports d'extérieur.

3 selon la saison:
- sports d'été;
- sports d'hiver.

À un autre niveau, on pourrait vouloir distinguer une activité sportive en fonction des clientèles. Par exemple, pour le ballon-volant, on distinguerait des équipes:

- hommes;
- femmes;
- garçons;
- filles.

7.3.1

Une bonne réflexion sur les finalités de l'organisation facilite généralement l'identification des principaux secteurs d'activité.

☐ vrai, voir p. 140
☐ faux, voir p. 150

7.1.2 **Faux** **Très bien.**

7.6 **Faux** **Non, revoyez la section 7.6.**

7.3.2
En élaborant la structure de programmes, il faut identifier tous les programmes élémentaires de l'organisation.
☐ vrai, voir p. 134
☐ faux, voir p. 130

7.4
Le choix de la base de regroupement se pose à chaque niveau de la structure de programmes.
☐ vrai, voir p. 144
☐ faux, voir p. 132

7.5
Les programmes à buts multiples

Le regroupement et la classification des programmes n'est jamais une opération parfaitement nette.Certains programmes peuvent très bien appartenir à l'un ou l'autre des groupements retenus. Une illustration de ce problème est l'éclairage des rues. Voilà une activité qui est reliée au transport, mais également à la protection publique ainsi qu'à l'embellissement. Généralement, on solutionne le problème posé par les programmes à fins multiples en les intégrant au groupement auquel ils apportent la contribution la plus significative.

7.6
Les activités de soutien

Les activités de soutien supportent des programmes opérationnels. En théorie, la structure de programmes étant axée sur les objectifs poursuivis, il faudrait répartir les coûts des activités de soutien entre les programmes opérationnels supportés. On ne trouve pas alors de programmes de soutien dans la structure de programmes.

La répartition du coût des activités de soutien pose le problème du choix de la base de répartition. Si, pour certaines activités, on a des bases qui prêtent peu à

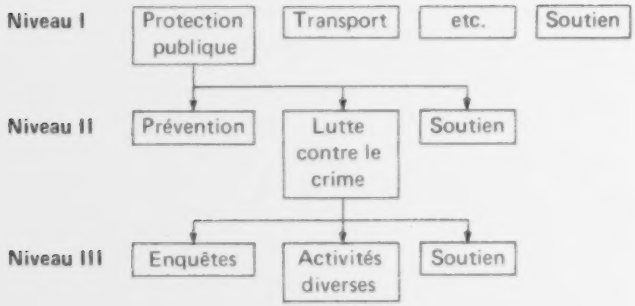
7.1.1 Vrai D'accord.

8.4 Faux Non, il faudrait relire la section 8.4.

discussion (par exemple, il est difficile de contester que le coût du chauffage soit réparti en fonction du volume des espaces chauffés), il n'en est pas de même pour d'autres activités (par exemple, le coût des activités du Service du personnel doit-il être réparti selon le nombre d'employés des programmes opérationnels, la masse salariale, le nombre de personnes recrutées, etc.?

En pratique, surtout lorsqu'on ne dispose pas de base raisonnable de répartition, les activités de soutien constituent des programmes à part. Les programmes de soutien sont intégrés à la structure de programmes à un niveau indiquant quels programmes sont supportés. Ainsi, on peut trouver des programmes de soutien à tous les niveaux de la structure de programmes. C'est ce qu'illustre la figure III qui situe les programmes de soutien dans la structure de programmes d'une municipalité.

Figure III
Programme de soutien.



Dans cette illustration, on remarque à un premier niveau un secteur "soutien" qui comprend les activités reliées au bureau du maire, au greffier, à l'administration générale, etc.

Au niveau II, on trouve un programme "soutien" pour la protection publique qui compte aussi deux

7.3.1 Faux **Non, revoyez la section 7.3.**

8.3 Vrai **D'accord.**

programmes opérationnels: "prévention" et "lutte contre le crime". Ce programme comprend les dépenses reliées à l'état-major de la police.

Au niveau III, le sous-programme "soutien" du programme "lutte contre le crime" comprend le soutien technique relié à la lutte contre le crime, par exemple, les services de transport et de télécommunications.

7.6

Lorsqu'il y a ambiguïté ou difficulté au niveau de la base de répartition, les activités de soutien constituent des programmes à part.

☐ vrai, voir p. 142
☐ faux, voir p. 146

7.7

Mots-clés du chapitre VII

Structure de programmes
Structure administrative
Structure pyramidale
Rôle de la structure de programmes
Sous-programme
Niveau
Nombre de niveaux
Nomenclature des niveaux
Nomenclature des programmes
Superstructure
Structure
Infrastructure
Eléments de programmes
Bases de regroupement
Programmes à buts multiples
Activités de soutien
Programmes de soutien

Ouf! C'est peut-être l'un des chapitres contenant le plus grand nombre de nouveaux termes.

8.3 Faux **Non, revoyez la section 8.3.**

Les nuances existant entre plusieurs de ces termes sont extrêmement importantes pour la compréhension des chapitres à suivre.

Pour les mots-clés de ce chapitre, contrôlez vos connaissances et répondez ensuite aux questions qui suivent. Si vous doutez de vos réponses, vérifiez dans le texte.

Quelle est la solution proposée dans le cas des programmes à buts multiples?

Les activités de soutien peuvent-elles constituer des programmes à part – en principe? – en pratique?

Nous vous conseillons fortement à ce stade-ci de prendre quelques minutes de détente, puis de faire une récapitulation à l'aide des mots-clés vus jusqu'à maintenant (ch. 1 à 7).

chapitre 8

le mémoire de programmes

8.1
Essai de définition

Élément important du budget de programmes, le mémoire de programme constitue en fait une reproduction de toute l'approche P.P.B. mais en fonction d'un ou de quelques objectifs de l'organisation. En effet, alors que le budget de programmes soumet toute l'organisation à la logique qui lui est inhérente, le mémoire de programme ne le fait lui que pour quelques objectifs. Le mémoire de programme est donc un document qui sert de point d'appui aux décisions prises par les responsables d'un programme; l'on y retrouve des éléments de planification (identification des objectifs), des éléments de programmation (choix des moyens retenus en vue d'atteindre les objectifs), des éléments de budgétisation (ressources prévues en fonction des objectifs poursuivis et des moyens ou programmes retenus) et des éléments d'évaluation. Typiquement, une organisation demande un mémoire de programme lorsqu'une réorientation de ce qui est poursuivi semble s'imposer, ou lorsqu'une réaffectation des ressources apparaît désirable.

8.1 Vrai Très bien.

8.4 Vrai Très bien.

8.2

Le contenu et même la vocation du mémoire de programme peuvent varier d'une organisation à l'autre. Le type de mémoire de programme et l'envergure de l'exercice dépendent de différentes considérations, entre autres, la quantité et la qualité du personnel que l'on peut affecter à la rédaction de ce document.

8.3

La spécificité du mémoire de programme

Il importe de différencier le mémoire de programme de deux autres types de documents qui apparaissent souvent dans le cadre d'une organisation qui utilise le budget de programmes. Le premier, le plan financier pluriannuel, nous donne les prévisions financières pluriannuelles. Quel que soit le nom qu'on lui donne, ce document est un résumé de tous les programmes d'un ministère ou d'une organisation. Il se distingue du mémoire de programmes par le fait que, d'une part, il présente cette information pour l'ensemble des programmes, et que, d'autre part, il est centré essentiellement sur l'aspect financier.

Les études analytiques spéciales méritent également notre attention. Elles présentent et explicitent en détail le cadre analytique général qui a servi lors de la rédaction du mémoire de programme. Typiquement, elles sont faites lorsqu'une organisation désire examiner en détail les différentes alternatives d'un programme, les coûts et avantages de chacune, etc... Comme ces études sont très complexes, on les réserve généralement pour les cas où d'importantes décisions doivent être prises.

8.4

Principales composantes d'un mémoire de programme

Tel qu'indiqué à la section 8.2, le contenu et la forme d'un mémoire de programme peuvent varier beaucoup d'une organisation à l'autre. Typiquement cependant, le mémoire de programme contient les

8.1 **Faux** **Non, relisez la section 8.1.**

9.3 **Faux** **Non, revoyez la section 9.3.**

informations suivantes. Tout d'abord, on explique le pourquoi du programme (la problématique). Somme toute, il s'agit ici d'exposer la situation qui justifie l'existence du programme proposé. Après cette présentation des besoins auxquels le programme essaie de répondre, il s'agit alors de présenter le résultat recherché pour chaque problème soulevé lors de la problématique. Cette phase où l'on expose les objectifs du programme constitue la deuxième composante du mémoire de programme. Après la problématique et les objectifs, on passe alors aux moyens préconisés ou à la stratégie qui est proposée. Dans cette section du mémoire de programme, les responsables présentent les différentes alternatives qui ont été étudiées et ils justifient celles qui ont été retenues. De plus, une fois les moyens choisis, les opérations techniques nécessaires à la mise en oeuvre des moyens sont répertoriées. En fait, cette étape importante est celle où l'on met en évidence la liaison besoins - objectifs - moyens.

Dans le mémoire de programme type, on trouve ensuite des informations sur la répartition des responsabilités pour le programme et pour chacune des opérations. L'on se doit également de montrer le lien qui existe entre le volume des opérations prévues et le type d'exécutants et leur nombre. Avec la cinquième composante, l'aspect financier entre en ligne de compte, c'est-à-dire qu'il appartient maintenant aux responsables de traduire les objectifs, moyens et opérations en termes budgétaires. Le flux des dépenses nécessaires pour la réalisation du programme doit être identifié et détaillé selon le type de catégories de dépenses en vigueur dans l'organisation. Finalement, la dernière partie du mémoire de programme porte habituellement sur les critères d'évaluation qui seront employés pour voir si l'exécution du programme respecte les coûts et les objectifs visés.

8.1

Le rôle essentiel du mémoire de programme est de reproduire l'ensemble de la démarche du budget de

9.2 **Faux** **Non, cet énoncé décrit effectivement le processus traditionnel.**

programmes dans le cadre d'un programme en particulier.

☐ vrai, voir p. 156
☐ faux, voir p. 158

8.3

Les études analytiques spéciales approfondissent certains aspects mis en évidence par le mémoire de programme.

☐ vrai, voir p. 150
☐ faux, voir p. 152

8.4

En développant dans l'ordre les éléments suivants, j'aurais des chances de rédiger un bon mémoire de programme:

– identification des problèmes à résoudre;
– présentation des objectifs proposés;
– étude des moyens préconisés ou stratégies possibles;
– justification des besoins en personnel;
– identification des dépenses monétaires;
– critères d'évaluation.

☐ vrai, voir p. 156
☐ faux, voir p. 148

8.5

Mots-clés du chapitre 8

Mémoire de programme
Spécificité du mémoire de programme
Plan financier pluriannuel

Sont-ce les seuls mots, dans ce chapitre, qui auraient pu vous poser des interrogations?

chapitre 9

le processus budgétaire

9.1

Sous plusieurs aspects, le budget de programmes représente une transformation profonde dans la façon de concevoir le processus de gestion budgétaire. Plus qu'une simple technique, le budget de programmes est une philosophie nouvelle qui fraie son chemin pour éclairer l'ensemble des décisions reliées aux choix budgétaires. Un tel changement de perspective et de préoccupations entraîne à sa suite de nombreuses modifications et, à cet égard, le processus budgétaire n'échappe pas à la règle. Conçu en fonction d'une gestion budgétaire axée sur les moyens et sur le raisonnement "à la marge"[1], le processus budgétaire traditionnel est souvent encombrant et peu efficace lorsqu'on désire s'interroger en termes globaux (programmes) plutôt que sur des demandes détaillées qui ne nous disent à peu près rien de ce que l'on compte réaliser avec les sommes obtenues. Afin de mieux comprendre la nécessité de modifier le processus budgétaire traditionnel, nous consacrerons ce chapitre:

---

1 Sur ce que l'on ajoute à ce qui existait, sans remettre en cause ce qui existe déjà.

9.2 **Vrai D'accord.**

1 aux caractéristiques principales de la discussion budgétaire dans le cadre d'un budget-objet;

2 aux caractéristiques principales du processus budgétaire telles qu'exigées par la logique du budget de programmes. Notons toutefois qu'il y a de grandes différences d'une organisation à l'autre.

9.2
Caractéristiques principales de la discussion budgétaire dans le cadre d'un budget objet

Les principales caractéristiques de la discussion budgétaire peuvent être résumées de la façon suivante. Premièrement, tout le processus budgétaire est jusqu'à un certain point, à sens unique, et procède du bas vers le haut. C'est une procédure monolithique comprenant un principe latent à tous les niveaux: l'autorité hiérarchique. Certes, certaines organisations ont fait des modifications à cette approche de base et l'ont plus ou moins améliorée, mais il n'en demeure pas moins que le processus typique est le suivant: le subordonné, où qu'il se trouve, fait une demande de moyens à ses supérieurs. Pour ce faire, il recense les intrants qui lui semblent nécessaires en indiquant la différence par rapport à ce qu'il possède actuellement (rappelons que la décision budgétaire porte sur cette marge). Le supérieur hiérarchique collectionne ces demandes, les assemble et les transmet à son propre supérieur. Le processus est alors en marche et l'arbitrage final se situe au niveau politique. Une fois les décisions prises, elles seront communiquées dans le sens inverse.

La deuxième grande caractéristique de cette façon de procéder est que le demandeur, après avoir accompli son action, attend patiemment que les décisions se prennent. Généralement, il ne sera informé de façon officielle qu'à la toute fin du processus. Les possibilités d'adaptation et d'interaction sont donc très limitées et le demandeur doit alors ajuster son action à ce qu'il a obtenu.

9.3 **Vrai** **Bien sûr.**

9.3
Caractéristiques principales du processus budgétaire selon la logique du budget de programmes[1]

L'évaluation de ce qui a été fait constitue la première phase du processus budgétaire. À tous les paliers, y compris celui du ministre ou son équivalent, on s'interroge sur les écarts observés, sur leurs causes, sur l'identification de besoins nouveaux, etc... Ultimement, cette première phase donne lieu à des orientations générales qui sont formulées par le ministre (ou son équivalent) et ses principaux collaborateurs, après consultation avec les autres responsables politiques, etc. En d'autres mots, à la suite d'une évaluation générale de la situation, à laquelle tous les niveaux ont contribué, la direction supérieure identifie certaines lignes générales d'action. Parallèlement à cela, les experts fournissent des indications générales sur les revenus qui seront disponibles, et la direction définit les limites supérieures de dépenses qu'il sera difficile de dépasser.

Ces informations générales étant données, la seconde phase consiste à préciser les grandes orientations identifiées lors de la première phase. Compte tenu des besoins à long terme, on précise les objectifs de chaque programme, on examine leur compatibilité et on s'interroge sur leurs implications financières et administratives.

Les grandes orientations ainsi élaborées sont acheminées au plus haut niveau (conseil des ministres ou son équivalent) qui lui, en fonction de ses priorités et des disponibilités financières, se prononcera de façon définitive sur les priorités et sur les sommes qui seront affectées à chaque grand secteur d'activités.

---

1 Il importe de souligner qu'encore ici, nous simplifions à l'extrême. La plupart des organisations qui adoptent l'approche du budget de programmes font les modifications et ajustements appropriés à leur situation.

Une fois ces décisions prises, les responsables sont alors en mesure de les traduire en programmes d'action précis. Les sommes étant affectées par grandes enveloppes, les responsables d'un ministère peuvent, compte tenu de la situation qui prévaut, les répartir entre les programmes. Encore ici, il y aura échange entre les différents niveaux de l'organisation afin d'en arriver à la meilleure affectation possible des ressources dans les circonstances. C'est également lors de cette phase que seront réparties les ressources entre les éléments de programmes et les activités et que seront fixés les niveaux de production à atteindre.

Globalement, la démarche budgétaire propre au budget de programmes est beaucoup plus flexible que celle reliée au budget-objet. Elle exige un échange continuel d'informations et, à chaque étape, les principaux intéressés doivent ajuster leur tir en conséquence.

9.2

Dans le processus budgétaire traditionnel, la formulation des demandes est essentiellement à sens unique, i.e. va de bas en haut (de subordonné à supérieur).

☐ vrai, voir p. 164
☐ faux, voir p. 160

9.3

Dans le cadre du P.P.B.S., quoique les calculs financiers soient effectués à partir de chaque programme, en fonction d'objectifs précis à atteindre, les fonds finalement affectés sont répartis par grandes enveloppes.

☐ vrai, voir p. 166
☐ faux, voir p. 158

9.4
Mots-clés du chapitre 9

Processus budgétaire
Enveloppe budgétaire
Discussion budgétaire

chapitre 10

les catégories de dépenses

10.1

Tel que nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, le budget de programmes insiste sur l'identification des extrants, réalisations ou productions d'une organisation. Cette caractéristique amène les organisations qui adoptent cette approche à redéfinir ou, à tout le moins, à ajouter une dimension à leur façon d'enregistrer les dépenses et de les regrouper pour fins d'approbation et de contrôle.

10.2

Rôles traditionnels des catégories de dépenses

Dans tout système de gestion, les catégories de dépenses jouent un rôle important au niveau de l'organisation des données. Comme les coûts constituent un des éléments importants dans le processus de prise de décision, le premier rôle de toute catégorie de dépenses est de faciliter l'identification des ressources qui sont utilisées par les activités de l'organisation afin de procéder à la préparation des budgets.

Leur deuxième grand rôle se situe au niveau de la gestion et du contrôle. Les catégories de dépenses

permettent à l'administrateur de se fixer des normes générales de fonctionnement. C'est ainsi que ce dernier peut prévoir l'utilisation d'un certain montant au niveau du personnel, de l'achat de biens, d'achat de service, etc... En cours de route, et à la fin de l'exercice, l'administrateur pourra alors comparer la réalité aux prévisions, dégager les écarts, faire les analyses qui s'imposent et accomplir les actions nécessaires. Voilà rapidement pour l'aspect gestion. Au niveau du contrôle comptable, les catégories de dépenses permettent au contrôleur de vérifier les engagements, le rythme et la légalité des dépenses; au vérificateur, de voir si les dépenses ont été faites conformément aux désirs de ceux qui portent la responsabilité publique de l'organisme.

Finalement, les catégories de dépenses servent de cadre aux différentes politiques administratives. Faisant le lien entre le budget et les opérations courantes, ces politiques administratives constituent des guides généraux utilisés par les centres de responsabilités dans des domaines aussi variés que la gestion du personnel (pourcentage permis d'accroissement des effectifs par exemple), l'achat de matériel et d'équipement, la passation de contrats, etc...

10.3
Rôles additionnels des catégories de dépenses dans un budget de programmes

Comme le budget de programmes constitue un changement majeur dans la façon d'aborder la gestion des ressources financières, il a également ses exigences vis-à-vis les catégories de dépenses. En plus de leurs rôles traditionnels, les catégories de dépenses doivent constituer un système d'information sur les ressources, lequel permet aux gestionnaires d'avoir une vue globale de l'organisation et qui aide ceux-ci à centrer leur attention sur les extrants et les objectifs poursuivis. Pour répondre à cette première exigence additionnelle, les catégories de dépenses doivent être générales et peu nombreuses.

11.2 **Faux** **Très bien.**

Étant donné que le budget de programmes insiste beaucoup sur l'aspect analytique et que pour ce faire, il nécessite une identification précise des productions d'une organisation et de leurs coûts, les catégories de dépenses doivent représenter de véritables facteurs de production. Nous sommes alors très loin de la situation plus coutumière où les catégories de dépenses constituent des entités dont la principale caractéristique est qu'elles se prêtent bien à un contrôle comptable et qu'il est facile de les relier à une unité administrative.

En troisième lieu, comme le budget de programmes vise à rendre chaque gestionnaire responsable de la production dont il a la charge, les catégories de dépenses ne doivent pas compliquer le système d'information mais le rendre plus opérationnel. Elles doivent donc être simples afin que les responsables, à quelque niveau qu'ils se situent, puissent faire leurs prévisions budgétaires facilement et rapidement tout en exerçant les contrôles qui s'imposent.

Finalement, le budget de programmes n'échappe pas aux exigences reliées au contrôle légal des dépenses. C'est dire que les catégories de dépenses doivent être suffisamment fines afin de permettre un contrôle détaillé ainsi qu'une information rapide et exacte sur l'état des crédits non engagés, et sur le rythme des dépenses.

10.4
Conséquences de ces exigences et solution le plus souvent utilisée

Pour répondre aux exigences reliées à l'analyse et à la simplicité, les catégories de dépenses doivent être faites sous forme de regroupements globaux. En effet, il serait illusoire de penser qu'une information sur les dépenses présentée de façon très détaillée, puisse favoriser, entre autres, une réflexion sur les grandes orientations de l'organisation, ou encore une analyse des objectifs poursuivis. Par contre, les mêmes catégories de dépenses, en raison des exigences du contrôle et d'une

10.4 c.
Très bien.

bonne connaissance de la situation en ce qui a trait à l'évolution de l'engagement des crédits, doivent également être présentées sous forme de regroupements beaucoup plus détaillés. Face à ces exigences plus ou moins contradictoires, les organisations tendent à développer un système de catégories de dépenses qui comporte plusieurs étages ou niveaux correspondant aux grandes préoccupations que nous avons identifiées. Nous reproduisons ici une façon de faire afin de mieux expliciter les principes sous-jacents à ce type de catégorisation des dépenses.[1]

Au premier niveau, nous retrouvons des catégories générales qui permettent la définition des politiques administratives, et qui en plus sont facilement utilisables lorsqu'une organisation désire réfléchir sur ses grandes orientations. Les catégories suivantes pourraient constituer ce premier niveau:[2]

1 rémunération du personnel;
2 contributions de l'employeur;
3 transport et communication;
4 services professionnels, administratifs et autres;
5 location, entretien et réparation;
6 biens non durables;
7 service de la dette;
8 autres dépenses.

Le deuxième niveau est une subdivision du premier. Il présente généralement une information plus détaillée susceptible de faciliter l'analyse économique et financière des programmes et des productions de

---

1 En fait, les exemples que nous présentons ici sont inspirés de l'approche utilisée au gouvernement du Québec et dans les municipalités qui utilisent le budget de programmes. Nous avons emprunté indifféremment à ces deux secteurs car il n'y a pas de façon idéale de procéder. Nous présentons ces exemples à titre d'information et de réflexion.

2. L'exemple se limite aux dépenses de fonctionnement.

10.3 a, b, c, d, e.
Toutes ces affirmations sont vraies.

l'organisation. Ce niveau accorde généralement une place plus grande à l'aspect comptable. Reprenons notre exemple. Comme subdivisions de la première catégorie (rémunération du personnel), nous pouvons avoir, par exemple, les sous-catégories suivantes:

a) rémunération régulière;

b) surtemps;

c) primes, etc.

Pour la catégorie transport et communication, nous pourrions avoir les subdivisions suivantes:

a) frais de déplacement;

b) frais de poste;

c) communication;

d) publicité, etc.

Enfin, comme sous-catégories de la catégorie services professionnels, administratifs et autres, des titres possibles seraient:

a) services professionnels et administratifs;

b) assurances et indemnités;

c) comités et commissions;

d) taxes et services gouvernementaux, etc.

Le troisième niveau, qui est généralement très détaillé, permet un enregistrement précis de chaque dépense et facilite le contrôle légal des déboursés effectués. Pour la rémunération du personnel dans la sous-catégorie rémunération régulière, nous pourrions retrouver les articles suivants:

a) ouvriers réguliers;

b) ouvriers occasionnels;

c) étudiants;

d) révision de traitements, etc.

Pour ce qui est de la catégorie transport et communication, au niveau de la sous-catégorie frais de

10.4 a.
Non, choisissez un autre énoncé.

déplacement, les informations suivantes pourraient être présentées:

a) mutation et déménagement;
b) congrès et assemblées;
c) frais de voyages;
d) affectation temporaire, etc.

La sous-catégorie communication pourrait contenir les informations suivantes:

a) téléphone;
b) télégraphe;
c) télex, etc.

Enfin, pour ce qui est de la sous-catégorie publicité, on pourrait y rencontrer les articles de dépense suivants:

a) journaux et revues;
b) publication;
c) exposition;
d) films;
e) radio;
f) télévision, etc.

Le lecteur averti aura sans doute remarqué que ce troisième niveau contient le même genre d'information que celle contenue dans le budget-objet (voir chapitre I).

Encore une fois, nous n'avons voulu présenter ici que des possibilités. Chaque organisation doit se définir des catégories, sous-catégories et articles de dépenses susceptibles de répondre à ses besoins. Deux grands principes sont à respecter cependant. Tout d'abord, il faut se méfier du double emploi et l'éviter. Deuxièmement, les dépenses doivent être de véritables inputs ou facteurs de production. On ne doit pas se préoccuper du pourquoi de la dépense. Cette information doit être fournie par le programme ou l'élément de programme.

10.4 b.
Non, choisissez un autre énoncé.

10.3

Lesquelles de ces affirmations sont vraies? Répondez à toutes les questions avant d'aller vérifier à la page 180.

a) Le budget de programmes a besoin d'un système d'information sur les ressources.

☐ vrai
☐ faux

b) Avec le budget de programmes, nous devons pouvoir évaluer précisément les productions d'une organisation et leurs coûts.

☐ vrai
☐ faux

c) Dans cette nouvelle approche, les catégories de dépenses doivent représenter des facteurs de production.

☐ vrai
☐ faux

d) Par catégories de dépenses simples, nous entendons donc des catégories qui permettent à tout gestionnaire, où qu'il se situe, de faire des prévisions budgétaires rapides et faciles à comprendre.

☐ vrai
☐ faux

e) Même dans cette nouvelle approche, les catégories de dépenses doivent être fines et détaillées.

☐ vrai
☐ faux

10.4

Quel est le meilleur énoncé?

a) Les catégories de dépenses ne doivent représenter que des entités qui se prêtent bien à un contrôle comptable.

11.1 Vrai Très bien.

b) Les catégories de dépenses doivent être analytiques, donc complexes et ainsi ne pas être accessibles aux postes subalternes.

c) Dans le budget de programmes, les catégories de dépenses doivent répondre à des besoins d'information générale et détaillée en même temps.

☐ a) voir p. 182
☐ b) voir p. 184
☐ c) voir p. 178

10.5
Mots-clés du chapitre 10

Catégories de dépenses
Contrôle comptable
Contrôle de la légalité

chapitre 11
les indicateurs[1]

11.1
Le contrôle et l'évaluation de la gestion

Une fois un programme adopté, il faut en suivre l'exécution, le gérer. Pour ce faire, l'administrateur devra évaluer dans quelle mesure les objectifs sont atteints, et de quelle façon la production est réalisée. Cette évaluation de gestion, qui peut permettre de réajuster l'action, advenant la constatation d'un écart important entre la réalité et les prévisions, repose sur l'utilisation d'un système d'indicateurs constituant, en quelque sorte, le tableau de bord de l'administrateur. Ce chapitre est consacré principalement aux indicateurs et à leur utilisation pour l'évaluation de la gestion.

11.2
Définition et types d'indicateurs

Un indicateur est un renseignement chiffré destiné à caractériser un programme, à suivre son exécution et à le gérer.

---

1 Vous devez entreprendre ce chapitre à tête reposée. Il est peut-être un peu plus difficile que les autres.

11.1 Faux **Non, revoyez la définition de système d'indicateurs.**

Rappelons qu'un programme comprend:

1 des ressources qui sont les intrants du système de production;

2 des activités qui constituent le processus de transformation;

3 une production, composée des quantités ou niveaux atteints en termes de produit physique, ou de prestations de service;

4 un impact, c'est-à-dire les effets de la production sur le milieu où se déroulent les activités, et sur leur environnement.

Les renseignements chiffrés sur les ressources, les activités, la production et l'impact constituent quatre types d'indicateurs permettant de caractériser un programme.

L'évaluation de la gestion repose en particulier sur deux types de mesures:

1 les mesures d'efficacité, où les réalisations effectives sont comparées aux prévisions;

2 les mesures de productivité, où les extrants (output) sont comparés aux intrants (input).

A ces deux types de mesures, correspondent des indicateurs de gestion:

les indicateurs d'efficacité;

les indicateurs de productivité.[1]

11.1

Un système d'indicateurs est, en quelque sorte, un tableau de bord de l'administrateur permettant une évaluation de gestion susceptible d'amener une

1 Le terme efficience est aussi couramment utilisé.

11.3 b.
Non, le coût mensuel ne peut caractériser l'espace disponible. Faites un autre choix.

réorientation d'action en cours de route, s'il existe un écart important entre la réalité et les prévisions.

☐ vrai, voir p. 186
☐ faux, voir p. 190

11.2

Par efficacité on entend une évaluation reposant sur la comparaison entre les intrants (input) et les extrants (output).

☐ vrai, voir p. 196
☐ faux, voir p. 176

11.3

Les indicateurs de ressources

Les ressources affectées à un programme sont nécessaires pour accomplir des activités; elles comprennent des ressources humaines, des biens et services de fonctionnement, des immobilisations et des flux financiers (ou transferts).[1]

Exception faite des transferts, les ressources inhérentes à chacune de ces catégories peuvent être traduites en termes physiques et financiers.

Pour les ressources humaines, par exemple, on pourrait parler:

de salaires versés;

du nombre d'employés par catégorie;

du temps passé (hommes par heures, par exemple).

Pour un parc de véhicules automobiles, des indicateurs intéressants seraient le temps d'utilisation par catégorie ou encore le volume du parc.

---

1 Correspondent aux sommes affectées à un programme et destinées à être reversées à l'extérieur sous forme de subventions (aide à l'industrie, subventions d'équilibre aux municipalités, aux hôpitaux, aux commissions scolaires) ou de prestations sociales, etc.

11.7 Faux Très bien.

Si, dans le cadre d'un programme émanant d'une organisation, ce sont surtout les ressources propres à cette organisation qui doivent être étudiées, il est parfois important de relever aussi les ressources mises en oeuvre par d'autres. Par exemple, dans l'étude d'un programme d'aide financière à l'épuration des égouts municipaux, les moyens comprennent essentiellement le versement de subventions (transferts) à des collectivités locales. Un relevé de l'effort consenti par ces collectivités est absolument nécessaire pour comptabiliser les ressources affectées à l'objectif d'épuration. Un tel problème se pose, de façon générale, avec les programmes d'intervention où le maître d'oeuvre est un autre intervenant, l'organisation étudiée n'ayant généralement qu'un rôle de contrôle ou d'aide.

11.4
Les indicateurs d'activités

Les indicateurs d'activités sont des renseignements chiffrés sur le travail accompli par les ressources. Ils décrivent le volume des tâches et opérations effectuées.

11.3

Quel serait, selon, vous, le meilleur indicateur pour ce qui concernerait des locaux?

a) nombre de pièces;

b) coût mensuel;

c) surface utile.

☐ a), voir p. 206
☐ b), voir p. 192
☐ c), voir p. 198

11.4

Dites si les mesures suivantes sont des indicateurs d'activités. Répondez à toutes les questions puis allez vérifier à la page 200.

a) nombre de cours dispensés en classe;

☐ vrai
☐ faux

11.2 **Vrai** **Non, cette définition est celle de la productivité. Revoyez la définition de l'efficacité avant de continuer.**

b) nombre d'élèves ayant réussi l'examen;

☐ vrai
☐ faux

c) nombre de tonnes d'ordures transportées;

☐ vrai
☐ faux

d) nombre de domiciles desservis par le Service d'enlèvement des ordures;

☐ vrai
☐ faux

e) nombre de tonnes de pierres utilisées dans la construction de la route.

☐ vrai
☐ faux

11.5

Les indicateurs de production

La production est le résultat, en termes de produit physique ou de prestation de service, des activités.

Les indicateurs de production sont de deux types:

les indicateurs de quantité, qui mesurent le volume de la production;

les indicateurs de qualité, qui précisent les caractéristiques des biens et services produits en termes qualitatifs.

11.6

Les indicateurs d'impact

Les indicateurs d'impact caractérisent les effets d'un programme sur le milieu où se déroulent les activités et sur leur environnement. L'impact d'un programme correspond à sa contribution aux objectifs socio-économiques poursuivis par les pouvoirs publics.

L'exemple de la construction d'une autoroute va permettre de comprendre ce que l'on entend par impact. Un tel projet peut avoir pour effets de réduire le temps

11.3 c.
Très bien.

de transport entre deux localités, ainsi que d'abaisser le nombre d'accidents et de décès attribuables à la circulation automobile. La réduction du temps de transport exprimée en minutes, et le nombre d'accidents et de décès évités chaque année, sont des indicateurs d'impact.

11.7
Les indicateurs d'efficacité

Les indicateurs d'efficacité permettent d'évaluer dans quelle mesure les objectifs poursuivis par le programme ont été atteints. Ainsi, l'efficacité est mesurée par le rapport existant entre la réalité et la prévision.

La mesure la plus directe de l'efficacité est fournie par le ratio: impact atteint/impact prévu. Ainsi, si l'on prévoyait épargner 50 vies par un programme de sécurité routière et que 45 vies ont été épargnées, l'efficacité du programme est de 45/50, soit de 90%.

On peut aussi mesurer l'efficacité au niveau de la production, des activités et des ressources. On a donc quatre indicateurs d'efficacité:

1 $\frac{\text{Impact atteint}}{\text{Impact prévu}}$

2 $\frac{\text{Production atteinte}}{\text{Production prévue}}$

3 $\frac{\text{Activités réalisées}}{\text{Activités prévues}}$

4 $\frac{\text{Ressources utilisées}}{\text{Ressources prévues}}$

Ces indicateurs sont reliés les uns aux autres en suivant la même logique que celle de la filière de production: une pénurie au niveau des ressources peut expliquer que les activités prévues ne se soient pas toutes réalisées; il peut en découler que le niveau de

11.4 a
Vrai Les cours dispensés en classe représentent le travail accompli par le professeur.

11.4 b
Faux Cette mesure en est une de résultat.

11.4 c
Vrai Le travail effectué est le transport d'ordures.

11.4 d
Faux Le nombre de domiciles desservis est une mesure de prestation de service (production).

11.4 e
Faux Les pierres utilisées sont une ressource.

production et, par conséquent, de l'impact, soit inférieur aux prévisions.

11.7

Les indicateurs d'efficacité permettent d'évaluer le nombre d'objectifs poursuivis par un programme.

☐ vrai, voir p. 204
☐ faux, voir p. 194

11.8

Les indicateurs de productivité

La productivité est mesurée par le ratio extrant/intrant. L'inverse de ce ratio, soit le rapport intrant/extrant, qu'on appelle le coût unitaire, est un autre indicateur que l'on peut utiliser pour évaluer la bonne gestion d'un programme et l'efficience du processus de transformation. Il faut noter que les coûts unitaires baissent avec la hausse de la productivité.

Prenons l'exemple d'un Service d'émission de chèques d'assistance publique. Si cent employés ont émis cent mille chèques au cours d'une période de vingt jours ouvrables, la productivité par homme-jour se calcule comme suit:

$$\frac{\text{Extrant}}{\text{Intrant}} : \frac{100{,}000}{100 \times 20} = 50 \text{ chèques émis par homme par jour}$$

Si, pour la même période, le budget du Service est de $50 000, le coût unitaire est:

$$\frac{\text{Intrant:}}{\text{Extrant}} : \frac{\$50\,000}{100\,000 \text{ chèques}} = \$0{,}50 \text{ / chèque émis}$$

Si, avec les mêmes ressources, le niveau d'activités avait atteint 125 000 chèques, la productivité aurait été de 62,5 chèques par homme par jour et le coût unitaire se serait établi à $0,40.

11.8 a, b, c, d.
c et d uniquement sont les bonnes réponses.

On remarquera que la productivité et le coût unitaire peuvent être calculés pour chacun des facteurs de production, en termes physiques (par exemple le nombre de lettres dactylographiées par une secrétaire par jour, le temps nécessaire pour dactylographier une lettre) ou, encore, en termes monétaires (par exemple le nombre de personnes renseignées par millier de dollars investis, le coût d'un message publicitaire).

Les ratios de productivité et de coût unitaire peuvent mettre en relation:

1 les activités (volume de tâches ou opérations effectuées) et les ressources correspondantes;

Ex.: *nombre d'appels téléphoniques effectués par homme-heure*
temps moyen nécessaire pour effectuer un appel téléphonique

2 la production réalisée et les ressources correspondantes;

Ex.: *nombre de diplômés par million de dollars de dépenses de fonctionnement*
coût pour produire un diplômé

3 la production réalisée et les activités correspondandantes;

Ex.: *nombre de cas détectés par mille examens*
nombre de séances de traitement nécessaires pour guérir un patient souffrant d'un handicap physique

4 l'impact d'un programme et les ressources correspondantes;

Ex.: *nombre de vies épargnées par million de dollars investis dans la sécurité routière*
coût encouru pour épargner une vie humaine

11.7 Vrai **Non, ils permettent d'évaluer le degré de réalisation des objectifs, et non le nombre d'objectifs.**

5 l'impact d'un programme et les activités correspondantes;

Ex.: *nombre de vies épargnées par message publicitaire émis*

nombre de messages à émettre pour sauver cent vies humaines

6 l'impact d'un programme et la production correspondante;

Ex.: *augmentation des revenus du travail pour chaque emploi créé*

nombre d'emplois à créer pour augmenter de un million de dollars le revenu net régional

Dans l'analyse de la productivité ou des coûts unitaires, il faut comparer les résultats obtenus avec des standards ou normes de référence. Lorsque les tâches sont homogènes et routinières, ces normes peuvent être scientifiquement établies puisque l'on dispose d'un indice d'activité. Dans les autres cas, peut-être les plus fréquents dans le secteur public, l'établissement de normes ne revêt pas le même caractère scientifique, et la comparaison de la réalité avec les standards pose le problème de la validité de ces derniers.

11.8

Qu'est-ce que la productivité? Choisissez deux bonnes réponses puis allez vérifier à la page 202.

a) La somme des effets recherchés en conformité avec les objectifs poursuivis.

b) L'ensemble des ressources humaines et matérielles qui ont servi à atteindre l'objectif principal.

c) La relation qui existe entre les ressources utilisées et les activités réalisées.

d) La relation existant entre les ressources utilisées et les objectifs atteints.

☐ a) ☐ b) ☐ c) ☐ d)

11.3 a.

Nous pensons que le nombre de pièces n'est peut-être pas le meilleur indicateur pour la simple raison que certaines de ces pièces ne sont peut-être pas ou peu utilisables, et ne sont peut-être même pas fonctionnelles ... etc. Faites un autre choix.

11.9
Mots-clés du chapitre 11

Indicateur
Transferts
Indicateurs d'efficacité
Indicateurs de productivité
Indicateurs d'impact
Indicateurs de production
Indicateurs d'activités
Indicateurs de ressources
Efficience et productivité
Efficacité
Coût unitaire

chapitre 12

l'analyse de programmes

12.1
Les choix publics

L'administrateur public est responsable de la gestion de ressources qu'il doit répartir entre différentes activités, de la manière la plus avantageuse pour la réalisation des objectifs. Pour ce faire, il devra prendre des décisions concernant la création de nouveaux programmes ou l'extension, la réduction, voire la disparition de programmes existants.

Le problème d'affectation des ressources est beaucoup plus complexe dans le secteur public que dans l'entreprise. Cela tient à la fois à la nature des biens et services produits par les collectivités publiques, à la multiplicité des objectifs, et aux nombreux intérêts en cause.

Les biens produits par une entreprise sont destinés à être vendus. Le mécanisme du marché se charge de répartir la production entre les acheteurs intéressés, le prix payé représentant la valeur que le consommateur attribue au bien acheté.

12.5 b.
Non, relisez la section 12.5.

Dans le secteur public, les biens et services produits sont généralement fournis gratuitement, le financement des activités étant assuré par les impôts prélevés auprès des contribuables. L'absence de prix force l'analyste à recourir à toutes sortes de stratagèmes pour déterminer la valeur ou l'utilité des services publics.

Les objectifs poursuivis dans le secteur public sont de nature différente de ceux poursuivis dans le secteur privé. Les objectifs d'un gouvernement sont extrêmement complexes, changent rapidement et sont très difficiles à mesurer. Ces objectifs sont souvent contradictoires et ils sont le résultat de compromis et de réajustements continuels visant à accorder à chaque groupe de citoyens sa part du gâteau public.

L'entreprise privée évalue ses projets en fonction de ses intérêts. Elle ne se préoccupe pas, ou peu, des conséquences favorables ou défavorables de ses décisions (retombées économiques, pollution de l'environnement, etc...). L'administrateur public, lui, est dans une situation différente. Il doit normalement tenir compte de la totalité des conséquences d'une décision, quelles que soient les parties qui profitent d'une mesure ou qui en supportent le coût. Retracer l'ensemble des répercussions d'une décision publique peut être une tâche complexe.

Établir un ordre de préférence parmi les actions publiques présente donc un défi de taille pour l'analyste de programmes publics. Celui-ci devra recourir à une approche connue sous le nom d'analyse de programmes.

12.1

Les choix publics. Dites si ces énoncés sont vrais ou faux, puis allez vérifier à la page 216.

a) La nature des biens et services produits par les collectivités publiques est telle qu'il est facile de répartir les ressources dans le secteur public.

☐ vrai
☐ faux

12.2 **Vrai** **Non, revoyez la section 12.2.**

12.6 b.
Attention. Revoyez la section 12.6.

b) Dans le secteur public, l'absence de prix crée une difficulté majeure dans la détermination de la valeur des services publics.

☐ vrai
☐ faux

c) Les objectifs d'un gouvernement sont extrêmement complexes, changent très rapidement et sont très difficiles à mesurer.

☐ vrai
☐ faux

d) Le gouvernement ne doit se préoccuper, dans l'évaluation de ses projets, que de leurs conséquences sur les finances publiques.

☐ vrai
☐ faux

12.2
Les étapes de l'analyse de programmes

L'analyse de programmes est un processus par lequel les objectifs poursuivis sont arrêtés, les moyens pour atteindre les objectifs sont recherchés, et les coûts de chaque possibilité sont comparés aux avantages procurés en vue d'effectuer les choix les meilleurs en matière de programmes à réaliser.

L'analyse de programmes peut se décomposer en quatre étapes:[1]

formulation du problème, recherche, discussion et définition des objectifs;

recherche des moyens permettant d'atteindre les objectifs;

---

1 Cette présentation en est une parmi d'autres. Selon les auteurs, le nombre d'étapes peut varier en raison de subdivisions ou de regroupement des étapes que nous représentons ici.

12.5 a.
Très bien.

13.4 c.
Non, revoyez la section 13.4.

évaluation des possibilités de choix comprenant, d'une part, l'évaluation des coûts et, d'autre part, celle de l'efficacité, de l'utilité ou des avantages;

choix des programmes en fonction des critères retenus par le gestionnaire.

En réalité, les étapes de l'analyse ne sont pas nettement séparées et peuvent chevaucher. De plus, le processus d'analyse procède par approximations successives. Si les solutions auxquelles on arrive n'apparaissent pas acceptables (budget insuffisant, difficultés politiques, etc.), les objectifs sont rediscutés jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante puisse être trouvée.

12.3
Définition des objectifs

La plupart du temps, les objectifs ne peuvent être déterminés à priori. Il faudra les confronter aux moyens à mettre en oeuvre. Par exemple, on ne peut fixer d'objectifs en matière de dépollution d'un cours d'eau sans examiner, en même temps, les moyens nécessaires pour les atteindre. Le choix d'un niveau d'objectifs est conditionné par les sacrifices qu'il faut consentir en contrepartie (les coûts).

Les objectifs doivent être, autant que possible, quantifiables. Par exemple, un objectif comme "réduire la pollution de la rivière" ne nous donne pas une bonne idée de l'état recherché par un programme de dépollution. Une analyse des types de pollution ferait apparaître des grandeurs mesurables (quantité de solides en suspension, oxygène dissout, salinité, etc.) pouvant être choisies comme indicateurs d'objectifs. Le niveau d'objectifs peut alors être fixé en fonction de ces indicateurs, par exemple maintenir l'oxygène dissout sur toute l'étendue du cours d'eau à 4 mg/l.

12.1 a.
Faux La nature des biens et services publics rend le problème de la répartition des ressources très complexe.

12.1 b.
Vrai

12.1 c.
Vrai

12.1 d.
Faux Le gouvernement doit se préoccuper, en principe, de l'ensemble des conséquences de ses décisions.

12.6 c.
Dans ce cas, il s'agit plutôt d'analyse coût-bénéfices ou coût-avantages. Revoyez la section 12.6.

12.2

La discussion et la définition des objectifs ne font pas partie de l'analyse de programmes.

☐ vrai, voir p. 212
☐ faux, voir p. 220

12.4

Recherche des moyens

Lors de cette étape, il faut considérer les divers moyens d'atteindre l'objectif recherché. Dans cette recherche, l'analyste devra faire preuve d'imagination et ne pas craindre de sortir des sentiers battus.

Une fois que les diverses possibilités sont identifiées, une première élimination pourra être faite sur la base de critères simples tels que: les possibilités techniques de réalisation, les échéances à respecter, la possibilité d'acceptation politique. Les solutions ayant résisté à ce premier test doivent, dans une étape ultérieure, faire l'objet d'une évaluation plus poussée.

12.5

La comparaison des solutions

À ce stade de l'analyse, il faudra évaluer, d'une part, les coûts totaux de chaque solution proposée et, d'autre part, ses avantages ou utilités. Les solutions seront par la suite comparées entre elles.

La comparaison des solutions repose sur des critères de choix que l'analyste devra déterminer. Un critère de choix est un point de vue jugé significatif pour la prise de décision. Ainsi, dans l'entreprise, le taux de rentabilité peut servir de critère de choix entre divers projets d'investissement. Dans le secteur public, le problème est généralement plus complexe vu la multiplicité des objectifs poursuivis.

12.6 a.
Vous avez raison. L'analyse coût-efficacité est utilisée dans le cas de programmes poursuivant un seul objectif.

13.2 b.
Très bien.

12.5

Qu'est-ce qu'un critère de choix?

a) Point de vue significatif pour une prise de décision.

b) Critère qui a des incidences administratives.

☐ a) voir p. 214
☐ b) voir p. 210

12.6

Les méthodes d'évaluation

On peut distinguer trois méthodes formelles d'évaluation: l'analyse coût-efficacité, l'analyse multicritère et le calcul économique public.[1]

L'analyse coût-efficacité est utilisée dans le cas de programmes poursuivant un seul objectif. Cette méthode repose sur la définition d'un indicateur d'efficacité représentatif de l'objectif poursuivi (par exemple le nombre de vies épargnées dans le cas de la sécurité routière).

Le plus souvent, les programmes publics visent plus d'un objectif, et doivent être comparés selon des points de vue multiples. Pour classer les programmes, on fait alors appel à des analyses de type multicritère.

Le calcul économique public est l'application, au secteur public, d'une méthode d'évaluation retenant l'efficacité économique comme critère de choix. Cette méthode n'est utilisable que lorsque les coûts et les avantages peuvent être évalués en termes monétaires. Le calcul économique public est une méthode d'évaluation classant les projets en fonction des surplus collectifs qu'ils procurent.

---

1 Le calcul économique public est souvent désigné sous le nom d'analyse coûts-bénéfices ou d'analyse coûts-avantages.

12.2 **Faux Très bien.**

13.4 b.
Vous avez raison. Vous pouvez continuer.

Le choix entre les différentes méthodes d'évaluation dépend du type de programme analysé.

12.7
Le choix des programmes

Le choix des programmes relève du responsable qui doit prendre une décision. Les analyses effectuées ne sont qu'un outil pour éclairer la prise de décision. Elles permettent de clarifier les questions et, ainsi, d'assister le responsable.

Au stade du choix, le processus d'analyse peut être remis en question. Si le responsable croit que les critères utilisés ne sont pas les meilleurs, que les coûts sont trop élevés ou que les objectifs ne sont pas atteints de façon satisfaisante, de nouvelles directives pourront être fournies à l'analyste et le cycle devra recommencer. Cette remise en question pourra se produire, même si l'analyse repose sur des hypothèses acceptables et un raisonnement logique.

12.6

L'analyse coût-efficacité est utilisée dans le cas de l'évaluation de programmes poursuivant:

a) un seul objectif;

b) plusieurs objectifs;

c) des objectifs pouvant être évalués en termes monétaires.

☐ a) voir p. 218
☐ b) voir p. 212
☐ c) voir p. 216

12.8
Mots-clés du chapitre 12

Analyse de programme
Méthodes d'évaluation
Critères de choix

Il faut avouer que ce chapitre était relativement facile, n'est-ce pas?

chapitre 13

l'analyse des coûts

13.1
L'analyse des coûts et l'analyse de programmes

Dans l'analyse de programmes, l'évaluation des coûts de chaque possibilité et de leur variation en fonction des modifications apportées aux principales caractéristiques des programmes, constitue une partie importante de l'analyse.

Les estimations de coûts nécessaires à l'analyse de programmes reposent, avant tout, sur la capacité d'évaluer l'ensemble des conséquences sur les coûts, des diverses possibilités qui pourraient être proposées.

Toutefois, il n'est pas nécessaire de rechercher une très grande précision dans les estimations vu l'incertitude inhérente à la prévision de coûts futurs, surtout lorsqu'il s'agit de nouveaux programmes.

13.2
Le concept de coûts

On peut définir les coûts d'un programme comme étant les avantages sacrifiés pour la réalisation de ce programme. En effet, les ressources affectées à un

13.2 a.
Non, relisez le texte.

13.3 Vrai Très bien.

programme ne sont plus disponibles pour d'autres activités dont les avantages se trouvent ainsi sacrifiés. C'est pourquoi les ressources utilisées dans le mise en oeuvre d'un programme ont un coût qualifié de coût d'opportunité.

Si un certain nombre d'hypothèses sont respectées (concurrence, plein emploi, etc.), les prix payés pour les ressources représentent les coûts d'opportunité. Même si ces hypothèses ne sont pas toujours vérifiées, en pratique, les coûts utilisés dans la plupart des analyses correspondent aux prix constatés ou prévus.

La notion de coûts ne se limite pas aux déboursés d'un programme. L'utilisation de ressources pour lesquelles ne sont pas effectués de déboursés, mais qui pourraient être affectées à d'autres usages, constitue également un coût (correspondant à la valeur de l'usage sacrifié).

Dans d'autre cas, au contraire, les déboursés effectués sont supérieurs au coût des ressources. Ainsi, les salaires versés à des travailleurs qui autrement seraient en chômage, sont supérieurs au coût d'opportunité qui, dans ce cas, est pratiquement nul, car les travailleurs seraient autrement inutilisés.

13.3
Les coûts pertinents

Dans l'analyse de programmes, tous les coûts pertinents doivent être considérés. Les coûts pertinents sont les coûts additionnels découlant du choix à effectuer pour le programme considéré. Ainsi, quelle que soit la décision qui sera prise, les coûts passés ne sont pas pertinents. L'identification des coûts additionnels exige que l'analyste distingue les coûts fixes des coûts variables, de façon à voir quelle portion des coûts sera affectée par des modifications à un programme.

L'analyste doit considérer tous les coûts, quelles que soient les parties qui les supportent. C'est ainsi

13.1 Faux D'accord.

13.3 Faux Non revoyez la section 13.3.

qu'en plus de considérer les coûts directs (la valeur des ressources affectées au programme), il devra tenir compte des effets externes du programme, c'est-à-dire des coûts indirects occasionnés à d'autres programmes au sein de la même administration (en particulier aux programmes de soutien), à d'autres administrations du même gouvernement, à d'autres niveaux de gouvernement, aux ménages et à l'entreprise privée.

13.4
Les éléments d'un programme et les coûts d'ensemble

L'analyse des coûts vise à spécifier les relations entre la taille et les caractéristiques des éléments composant un programme et les coûts d'ensemble.

Pour ce faire, il est utile de distinguer trois phases d'un programme où les coûts se caractérisent de façon particulière:

1 la phase d'études, consacrée à la recherche, à la planification et à l'évaluation du programme; les coûts de cette phase sont pratiquement invariables quelles que soient la taille et la durée du programme;

2 la phase de réalisation, consacrée à la mise en place du programme; à cette phase correspondent les coûts d'investissement (terrain, immeubles, véhicules et équipement, formation du personnel) qui varient avec la taille du programme, mais non avec sa durée;

3 la phase d'exploitation, dont les coûts varient avec la taille et la durée du programme (salaires, entretien des immeubles et des véhicules, paiements de transferts, fournitures, frais généraux, etc.).

13.5
L'actualisation des coûts

Généralement, on n'accorde pas la même importance à un coût futur qu'à un coût présent.

Ainsi, si l'on accepte de retarder une consommation présente en investissant 100 dollars moyennant

13.4 a.
Non, revoyez la section 13.4.

14.3 c.
Définitivement pas. Revoyez la section 14.3.

un intérêt de 10% par année, la valeur actuelle d'une recette de 110 dollars prévue pour l'an prochain est de 100 dollars. De même, la somme de 110 dollars réinvestie dans un an donnerait 121 dollars à recevoir dans deux ans. Cette somme représente 100 dollars aujourd'hui.

Dans l'analyse des coûts, on tient compte du facteur temps en ramenant à une période de base commune (le temps présent ou temps zéro) tous les coûts. Cette opération s'appelle l'actualisation des coûts où le montant de toute dépense future est multipliée par $\frac{1}{(1+i)^n}$ où "i" est la taux d'actualisation par période et "n" le nombre de périodes écoulées à partir du temps zéro.

Le processus d'actualisation consiste donc à faire un calcul d'intérêts composés à rebours et vise à comparer les possibilités sur la base de la valeur actuelle des coûts.

13.1

L'évaluation des coûts dans l'analyse de programmes doit être très précise.

☐ vrai, voir p. 230
☐ faux, voir p. 226

13.2

Le coût d'opportunité est:

a) les déboursés;
b) les avantages sacrifiés.

☐ a) voir p. 224
☐ b) voir p. 218

13.3

Le coût pertinent est le coût découlant de la décision prise.

☐ vrai, voir p. 224
☐ faux, voir p. 226

13.1 Vrai **Non, elle ne peut l'être car les coûts ne sont prévisibles qu'à un certain degré.**

14.3 b.
Attention, vous semblez confondre certaines définitions. Relisez la section 14.3.

13.4

Les coûts d'investissement correspondent à la phase:

a) d'études
b) de réalisation
c) d'exploitation

☐ a) voir p. 228
☐ b) voir p. 220
☐ c) voir p. 214

13.6

Mots-clés du chapitre 13

Coûts
Coût d'opportunité
Coûts pertinents
Coûts directs
Coûts indirects
Coûts d'investissement
Phase d'études
Phase de réalisation
Phase d'exploitation
Actualisation

chapitre 14

l'analyse coût-efficacité

14.1
Définition

L'analyse coût-efficacité est une méthode d'analyse de programmes où les coûts sont quantifiés en termes monétaires, les avantages étant représentés par un indicateur d'efficacité représentant le degré de réalisation de l'objectif poursuivi. Cette méthode s'applique dans le cas de programmes poursuivant un objectif non quantifiable en termes monétaires.

14.2
L'indicateur d'efficacité

L'indicateur d'efficacité correspond à un critère se prêtant à la quantification (nombre de diplômés par année, nombre de vies sauvées, nombre d'accidents évités, etc.).

L'efficacité d'une solution correspond au point où elle se situe sur l'échelle d'efficacité, par exemple, la solution A permet de sauver 50 vies humaines, la solution B, 100 vies humaines, etc.

14.3 a.
L'efficacité d'une solution correspond au point où elle se situe sur l'échelle d'efficacité. Vous pouvez continuer.

Un soin particulier doit être apporté à la définition des indicateurs d'efficacité. En plus de quantifier l'efficacité, un bon indicateur doit être représentatif de l'objectif poursuivi.

14.3
L'analyse coût-efficacité et la prise de décision.

Une fois qu'ont été établis les coûts et l'efficacité de diverses possibilités, comment s'effectue le choix de la meilleure solution?

Prenons l'exemple d'un Service d'ambulance doté de six véhicules.

Une amélioration du service étant jugée souhaitable, on envisage d'ajouter des ambulances à celles déjà en service. L'indicateur d'efficacité retenu est le nombre de minutes épargnées entre le moment où un appel est reçu, et celui où l'ambulance arrive sur les lieux. Les possibilités étudiées consistant à disposer de sept, huit, neuf ou dix ambulances, l'analyse fournit les résultats suivants:

Possibilités de choix	Efficacité: minutes épargnées	Coût: $ par mois	Coût/ efficacité: $ par min.	Coût: $ par appel
A 7 ambulances	2,5	1 500.	0.60	1.50
B 8 ambulances	3,0	3 000.	1.00	3.00
C 9 ambulances	3,3	5 000.	1.51	5.00
D 10 ambulances	3,5	7 000.	2.00	7.00

Note: Il y a en moyenne 1 000 appels par mois. Le coût par mois correspond à une ambulance additionnelle pour la possibilité A, deux ambulances additionnelles pour la possibilité B, etc.

Sur la base du ratio coût/efficacité, la possibilité A serait jugée préférable. Ce critère ne peut être utilisé cependant que si les niveaux absolus de coût ou d'efficacité n'ont aucune importance dans la prise de décision.

15.2 b.
Très bien.

Si l'efficacité minimum recherchée est de 3 minutes épargnées, la possibilité B serait jugée la meilleure. On utiliserait alors l'approche à "efficacité donnée".

Si le budget disponible pour le Service d'ambulance est de $5 000 par mois, la possibilité C serait le choix évident. Cette approche est appelée: à "coût donné".

14.3

Choisir le bon énoncé

a) L'efficacité d'une solution correspond au point où elle se situe sur l'échelle d'efficacité.

b) L'efficacité d'une solution est le coût de cette solution.

c) L'efficacité d'une solution correspond à l'idée du supérieur immédiat.

☐ a) voir p. 234
☐ b) voir p. 230
☐ c) voir p. 228

14.4

Mots-clés du chapitre 14

Analyse coût-efficacité
Ratio coût-efficacité
Approche à efficacité donnée
Approche à coût donné

chapitre 15

l'analyse multicritère

15.1
Définition

Les techniques de type multicritère sont des méthodes d'analyse de programmes utilisées pour faire des choix en tenant compte de critères ou points de vue multiples. Ces méthodes sont utilisées lorsque les mérites d'un programme ne sont pas quantifiables en termes monétaires. Elles visent à établir l'avantage respectif des diverses possibilités analysées.

15.2
Les types d'analyse multicritère

Il existe plusieurs techniques d'analyse de type multicritère, certaines étant fort simples tandis que d'autres sont très complexes. Ces techniques peuvent être regroupées en deux catégories: celle où chaque possibilité peut être évaluée en fonction d'un nombre qui exprime la quantité (par exemple le nombre de point de mérite) et celle où l'on peut simplement manifester une préférence, sans pouvoir quantifier. Dans le premier cas, on parle d'un classement cardinal et, dans le second, d'un classement ordinal.

15.3
La prise en considération des coûts

Dans l'analyse multicritère, il existe plusieurs façons de traiter les coûts:

1 l'analyse des diverses alternatives peut s'effectuer sans tenir compte des coûts, surtout si ces derniers sont négligeables par rapport aux autres conséquences qui font l'objet de l'analyse, ou sensiblement les mêmes pour les différentes possibilités;

2 les coûts peuvent faire partie des critères d'évaluation; ils sont alors l'objet, comme les autres critères de choix, d'une pondération et d'une notation;

3 le mérite respectif de chaque possibilité peut être comparé au coût correspondant; par exemple, on établit le nombre de points de mérite par million de dollars consacrés au programme selon chacune des solutions envisagées.

15.4
La méthode de l'analyse multicritère

Dans l'analyse multicritère, il faut généralement effectuer la démarche suivante:

1 identifier les critères de choix, les points de vue jugés significatifs dans la prise de décision;

2 établir l'importance de chacun des critères retenus en associant à chacun d'entre eux un poids relatif;

3 noter chaque possibilité en fonction des résultats obtenus selon chacun des critères;

4 établir le mérite respectif de chaque possibilité en faisant la somme des notes obtenues.

15.5
Illustration

Le tableau 1 illustre la méthode des notes pondérées, appliquée à un programme de lutte contre la pauvreté; ce programme est évalué en fonction des critères suivants: augmentation du revenu familial, accessibilité aux biens essentiels (par exemple un

15.2 a.
Non, il s'agit alors d'un classement cardinal.

logement convenable), mobilité des travailleurs et possibilité d'acceptation politique. Chaque possibilité est examinée en regard de chacun de ces quatre points de vue pour lesquels sont relevées les différences entre les solutions. Par exemple, si l'une des possibilités envisage comme moyen de lutte à la pauvreté l'offre de logements à loyer modéré, cette solution convient mieux au critère de l'accessibilité aux biens essentiels qu'une autre qui ne prévoit aucun moyen de ce genre.

Tableau I

Pondération	Critères d'évaluation	Points de mérite		
		Possibilité A	Possibilité B	Possibilité C
5	Revenu familial	5	10	5
3	Biens essentiels	6	0	3
1	Mobilité	2	1	1
1	Possibilité d'acceptation politique	1	1	2
	Total	14	12	11

À chaque critère est associé un poids relatif. La première colonne du tableau nous indique la pondération utilisée dans notre exemple. Le poids 5 attribué au critère de l'augmentation du revenu familial, indique que ce critère est 5 fois plus important que le critère de la possibilité d'acceptation politique auquel on a attribué un poids de 1.

Une fois cette opération effectuée, chaque possibilité est notée en fonction des résultats obtenus pour chacun des critères. Dans notre exemple, une possibilité qui n'a aucun effet en regard d'un critère obtient une note 0, puis une note 1 si l'effet est légèrement favorable, et une note 2 si l'effet est très favorable. La note obtenue en regard de chacun des

critères est multipliée par le poids de chaque critère, la somme de ces produits nous donnant le nombre de points de mérite de chacune des possibilités. C'est ainsi que la solution A recueille un total de 14 points, tandis que les slutions B et C obtiennent respectivement 12 et 11 points.

15.2

Lorsque l'on peut évaluer chacune des possibilités en fonction de nombres qui expriment la quantité, on parle d'un classement:

a) ordinal;
b) cardinal.

☐ a) voir p. 242
☐ b) voir p. 236

15.6

Mots-clés du chapitre 15

Analyse multicritère
Classement cardinal
Classement ordinal
Pondération
Notation

chapitre 16

le calcul économique public

16.1
Définition

Le calcul économique public est une méthode d'analyse de programmes qui repose sur une quantification en termes monétaires des coûts et des avantages des programmes publics. Elle permet de comparer entre eux des projets, quels que soient les objectifs poursuivis, et de ne retenir que ceux qui sont avantageux pour la collectivité. En pratique, l'utilisation du calcul économique est limitée par les possibilités de valorisation des coûts et avantages. Cette méthode d'analyse est notamment utilisée dans le cas des projets de développement économique (aménagement hydrauliques, projets agricoles, forestiers, récréatifs et touristiques, projets de transport) et dans les domaines de l'éducation (en particulier la formation professionnelle) et de la santé.

16.2
La valorisation des effets non marchands

Le calcul économique public doit tenir compte de tous les facteurs affectant d'une façon ou d'une autre le

16.4 **Faux** **Très bien.**

niveau de bien-être de la population. L'analyse devra donc retenir non seulement les effets qui ont une valeur sur le marché, mais aussi les effets non marchands (ou intangibles) susceptibles d'affecter le bien-être sans pour autant se traduire par des recettes ou des déboursés.

La nécessité de tenir compte des effets non marchands apparait clairement si l'on considère des programmes de santé ou d'éducation. Ces investissements ne peuvent être considérés uniquement comme des moyens d'accroître la production en diminuant les retraits de travailleurs attribuables à la maladie, ou en améliorant la qualification de la main-d'oeuvre. Ces programmes poursuivent également des objectifs sociaux et culturels représentant des valeurs s'ajoutant aux gains économiques. De même, dans le domaine des transports, les gains de temps constituent des avantages s'ajoutant au gain économique que représente la diminution du coût du transport. À l'inverse, il faut tenir compte des nuisances découlant de la réalisation de certains projets (congestion du centre-ville, qualités esthétiques détériorées, pollution, etc...).

La valorisation des effets non marchands peut présenter des difficultés considérables. Une méthode utilisée consiste à rechercher, dans les décisions passées, la valeur implicite attachée à de tels effets. Par exemple, un examen des divers programmes ayant pour objectif de réduire le nombre de décès (survenus par accident, maladie ou autrement), nous donnerait une idée de ce que la collectivité accepte de dépenser pour sauver une vie humaine. Dans le même ordre d'idées, une autre technique utilisée consiste à relever, dans les cas de mort accidentelle, les jugements des tribunaux concernant les indemnités versées qui tenaient compte de l'âge, de la situation familiale et professionnelle, etc. Ces valeurs issues de choix politiques et publics, peuvent être utilisées dans les calculs économiques. Une approche similaire est appliquée aux problèmes de transport où une analyse des choix effectués par les automobilistes

16.2 **Vrai** **Non, la valorisation des effets non marchands peut présenter des difficultés considérables.**

entre différents itinéraires permet de traduire en termes monétaires le temps épargné.

16.3
Le classement des projets

Une fois que sont évalués les coûts et avantages de divers projets susceptibles d'être réalisés, l'analyste doit procéder à leur classement de façon à tirer le meilleur parti possible du budget disponible. La méthode généralement utilisée est celle du rapport (ou ratio) avantages-coûts où la somme des avantages constitue le numérateur, celle des coûts constituant le dénominateur.[1]

Un projet se trouve justifié lorsque les avantages sont supérieurs aux coûts. Le rapport avantages-coûts est alors supérieur à un. En principe tous les projets de cette catégorie devraient être réalisés.

Lorsque le budget est limité, qu'on ne peut donner suite à tous les projets justifiés, un classement des projets selon l'ordre décroissant du rapport avantages-coûts permet alors de tirer le meilleur parti possible du budget disponible.

16.4
Les types d'avantages

Les conséquences d'un projet peuvent être de divers types. Une classification couramment utilisée consiste à distinguer les avantages primaires des avantages secondaires.

Les avantages primaires représentent la valeur de production du projet. On peut distinguer à ce niveau les avantages directs, qui correspondent à la valeur des biens et services produits pour les utilisateurs du projet, et les avantages indirects qui résultent des effets

---

1 Il s'agit évidemment de valeurs actualisées. Voir la section 13.5 du chapitre XIII.

16.3 Faux Non, le rapport avantages-coûts est effectivement une bonne méthode de classement des projets.

technologiques externes du projet. Par exemple, dans le cas de l'aménagement d'un barrage-réservoir, la réduction des dommages attribuables aux inondations, la hausse des revenus agricoles résultant de l'irrigation, et les avantages récréatifs constituent des avantages directs. Ces effets peuvent en entraîner d'autres (par exemple, l'irrigation peut prévenir l'érosion des sols par le vent) qui apparaissent comme des avantages indirects.

On désigne généralement par avantages secondaires les effets d'entraînement économique d'un projet. Ces effets proviennent soit de la transformation de la production attribuable au projet (par exemple la transformation de la production agricole supplémentaire attribuable à l'irrigation), soit des effets induits chez les fournisseurs (par exemple, les fournisseurs d'engrais et de machinerie aratoire pourront bénéficier d'une production agricole accrue). Il faut être prudent dans la prise en considération des effets d'entraînement économique. Il arrive souvent que les retombées d'un projet ne soient qu'un déplacement des activités économiques dans l'espace, les effets positifs sur une région étant contrebalancés par des effets négatifs sur une autre région.

16.5
Exemple

Le tableau II nous fournit la liste des avantages et des coûts dans le cas d'un projet de barrage-réservoir sur la Petite Rivière. On remarque d'abord que les avantages s'élèvent à huit millions et qu'ils sont supérieurs aux coûts qui atteignent sept millions. Le rapport avantages-coûts étant de 1.14, le projet devrait normalement être réalisé.

Les commentaires suivants peuvent être faits sur chacune des catégories d'avantages et de coûts.

16.2 **Faux** **Très bien.**

Tableau II

Barrage-réservoir de la Petite-Rivière
Liste des avantages et des coûts

Avantages	**millions de dollars**
A **Valeur des biens et services produits**	
1 Lutte contre les inondations	2,0
2 Approvisionnement en eau	1,0
3 Irrigation	1,0
4 Récréation	1,0
B **Économies externes**	
1 Économies d'échelle chez les transformateurs de produits agricoles	1,0
C **Avantages résultant de l'utilisation de ressources autrement inemployées ou sous-employées**	
1 Emploi créé par la construction et l'opération du projet (salaires versés)	1,0
2 Emploi créé par les liaisons économiques amont et aval (salaires versés)	1,0
Total des avantages	**$8,0**
Coûts	
A **Valeur des ressources utilisées**	
1 Coût de construction	4,0
2 Opération et entretien	1,0
B **Coûts externes**	
1 Coûts de transport additionnels par suite de la relocalisation d'une route	1,0
C **Perte de production provenant de ressources déplacées et non employées**	
1 Perte d'emploi (salaires versés)	1,0
Total des coûts	**$7,0**
Rapport avantages-coûts	**1,14**

16.3 **Vrai** **Très bien.**

Les avantages

La section A représente les avantages directs, la section B constitue les avantages indirects et la section C regroupe les avantages secondaires.

Les avantages de lutte contre les inondations (A-1) sont calculés à partir des dommages évités par les propriétaires riverains désormais protégés contre les inondations. L'avantage d'approvisionnement en eau (A-2) représente l'économie réalisée à ce titre par la municipalité "Du Bon Vieux Temps". En effet, le barrage-réservoir prévu permettra de régler un problème d'approvisionnement en eau pour cette municipalité qui, autrement, aurait dû débourser un million de plus pour la meilleure solution de rechange en l'absence du réservoir. Cette économie d'un million constitue un avantage du projet. L'avantage d'irrigation (A-3) représente la valeur nette de la production agricole additionnelle permise grâce à l'eau d'irrigation fournie par le barrage-réservoir. L'avantage de récréation (A-4) représente la valeur du barrage-réservoir pour son utilisation à des fins récréatives. Cette valeur a été calculée à partir de la prévision de fréquentation du site. La méthode de calcul utilisée pour ce type d'avantage est très complexe. Disons simplement qu'à partir de données sur le nombre, le lieu d'origine et les coûts de transport assumés pour les visiteurs, sur d'autres sites comparables, il est possible de reconstituer une courbe de demande qui permet de calculer la valeur récréative du site pour les utilisateurs.

Les économies d'échelle réalisées par les transformateurs de produits agricoles (B-1) à la suite de l'aménagement du barrage-réservoir sont un exemple d'avantages indirects. Elles correspondent au gain additionnel réalisé par l'industrie de transformation grâce à un niveau de production accrue entraînant une baisse des coûts de production.

La section C représente des avantages secondaires, ou effets d'entraînement du projet. Les avantages ne peuvent apparaître que s'il y a sous-utilisation de

16.4 Vrai Non, car les effets d'entraînement économique représentent les avantages secondaires.

ressources (autrement dit, en situation de plein emploi, la réalisation d'un projet ne peut amener d'effets d'entraînement). Dans notre exemple, nous avons distingué l'emploi créé directement par la construction et l'opération du projet, de l'emploi créé par les liaisons économiques amont (au niveau des fournisseurs) et aval (au niveau des transformateurs).

Les coûts

La section A représente les coûts directs, la section B est une illustration de coûts indirects et la section C constitue les coûts secondaires.

Les coûts directs sont constitués de la valeur des ressources consacrées au projet. On a distingué les coûts de construction (A-1) des coûts d'opération et d'entretien (A-2).

Les coûts additionnels de transport assumés par les voyageurs par suite de la relocalisation d'une route (B-1) rendue nécessaire à cause de l'aménagement du barrage-réservoir, sont un exemple de coût indirect. Ces coûts correspondent au coût additionnel de transport proprement dit (le coût de la distance additionnelle parcourue) et au coût du temps (valeur du temps additionnel nécessaire au transport). Cette dernière valeur provient d'enquêtes menées auprès des automobilistes et portant sur les choix d'itinéraires.

Finalement, les coûts secondaires ont été calculés. Ils correspondent à la perte de production consécutive à la mise en "chômage" de ressources qui, auparavant, étaient utilisées. Ces coûts peuvent être directement attribuables au projet (si, par exemple, le réservoir inonde une région qui était autrefois exploitée à des fins agricoles) ou ils peuvent représenter l'impact négatif du projet sur d'autres régions (si par exemple, le marché étant limité, la production accrue de la région, à la suite de la réalisation du projet, entraîne une baisse de production dans d'autres régions).

16.2

La valorisation des effets non marchands ne pose jamais de difficultés dans le calcul économique public.

☐ vrai, voir p. 250
☐ faux, voir p. 254

16.3

Le rapport avantages-coûts permet de classer les projets de façon à tirer le meilleur parti possible du budget disponible.

☐ vrai, voir p. 256
☐ faux, voir p. 252

16.4

Les avantages primaires d'un projet correspondent à ses effets d'entraînement économique.

☐ vrai, voir p. 258
☐ faux, voir p. 248

16.6

Mots-clés du chapitre 16

Calcul économique public
Ratio avantages-coûts
Effets non marchands
Avantages primaires
Avantages secondaires
Avantages directs
Avantages indirects

chapitre 17

le budget de programmes et l'organisation

17.1
Les budgets de programmes et le gestionnaire

Traditionnellement, un gestionnaire est responsable d'un budget en tant que directeur d'une unité administrative (direction, service, division, etc.). Le budget représente alors la valeur des ressources dont l'unité administrative peut disposer pour poursuivre ses activités.

Avec l'introduction des budgets de programmes, les budgets sont préparés sur la base des programmes d'une organisation. Le gestionnaire est alors responsable d'un budget dans la mesure où il a la responsabilité d'un programme, d'un sous-programme, etc.

Pour un gestionnaire en particulier, l'implantation des budgets de programmes est donc susceptible d'avoir des répercussions considérables. Par exemple, un chef de service peut voir son budget réparti entre plusieurs programmes différents. S'il n'a pas autorité sur ces programmes, même s'il y a accès en termes budgétaires, il pourra avoir l'impression que son prestige est diminé et se sentira menacé. Ce type de situation explique, en

bonne partie, les résistances rencontrées lors de l'implantation des budgets de programmes.

17.2

Faut-il conserver le budget traditionnel?

Afin de conserver le cadre de référence familier au gestionnaire, il arrive qu'une organisation maintienne le budget traditionnel même après avoir introduit le budget de programmes. C'est, par exemple, le cas à la Ville de Montréal où le budget est adopté par le Conseil municipal sur la base des services et divisions; le budget de programmes, établi en parallèle, étant utilisé surtout à des fins de planification et d'analyse des coûts de production. Cette situation présente toutefois l'inconvénient d'exiger un travail accru pour la préparation et la gestion de deux budgets.

D'autres organisations ont opté carrément pour le vote des crédits budgétaires en faveur du budget de programmes et ont abandonné le budget traditionnel. C'est le cas du gouvernement du Québec où les crédits sont votés, par l'Assemblée nationale, pour chacun des ministères, sur la base de programmes.

17.3

La structure de programmes et l'organigramme

Le gestionnaire aura d'autant plus de difficultés à se retrouver dans le budget de programmes que la structure de programmes sera différente de la structure de l'organisation (ou organigramme). Il faut s'attendre d'ailleurs à ce que les deux structures soient différentes, puisque la structure de programmes est un schéma de l'agencement des programmes en fonction des objectifs, tandis que l'organigramme représente l'agencement des unités administratives dont la base de regroupement fait souvent appel à d'autres principes, telles la spécialisation du travail et la similarité des fonctions.

Ces principes traditionnels d'organisation ne sont toutefois pas immuables. On voit de plus en plus d'organisations structurées sur la base des programmes

poursuivis.[1] Lorsque la structure de programmes et l'organigramme diffèrent, il faut trouver des moyens de coordonner l'action des unités administratives en vue d'atteindre les objectifs des programmes.

17.4
Le budget de programmes et l'organisation

Le tableau III présente la matrice budgétaire de la Municipalité "Du Bon Vieux Temps" dont le budget total est de $1 930 000. Cet instrument fournit, en rangées, le budget des six programmes de la municipalité, réparti entre les unités administratives, dont le budget apparait en colonnes. Par exemple, on peut voir que le programme I, "Protection publique", a un budget total de $250 000 auquel quatre unités administratives ont accès, soit la Cour municipale ($20 000), le Service des travaux publics ($50 000), le Service de la police ($100 000) et le Service des incendies ($80 000). On peut voir aussi que le budget du Service des travaux publics est de $975 000 et que ce service a accès au budget des programmes 1, 2, 3, 4 et 6. En fait, ce service est responsable de la flotte des véhicules et des instruments de télécommunications pour le programme 1, "Protection publique"; il est responsable des réseaux d'aqueduc et d'égouts dans le cadre du programme 2, "Environnement"; il a la responsabilité de la construction et de l'entretien des rues, activité correspondant au programme 3, "Transports"; il entretient les terrains de jeu dans le cadre du programme 4, "Loisirs et sports"; il est responsable de l'entretien général des immeubles municipaux dans le cadre du programme 6, "Administration générale et soutien".

---

1 La similitude des deux structures peut être attribuable au fait que les principes qui ont guidé la préparation de l'organigramme sont les mêmes que ceux sur lesquels repose l'élaboration de la structure de programmes. Il peut arriver aussi que la structure de programmes ait été tout simplement calquée sur l'organigramme en faisant fi des principes qui doivent guider ce type d'opération.

Tableau III

Matrice budgétaire
Municipalité "Du Bon Vieux Temps"

(milliers de dollars)

Unités administratives	Bureau du Maire	Service des finances	Service du personnel	Service d'urbanisme	Cour municipale	Service des travaux publics	Service de la police	Service des incendies	Usine de filtration	Service de l'hygiène	Service des loisirs	Total
Programmes												
1 - Protection publique					20	50	100	80				250
2 - Environnement						450			300	200		950
3 - Transport						400						400
4 - Loisirs et sports						25					50	75
5 - Aménagement du territoire				25								25
6 - Administration générale et soutien	50	70	60			50						230
Total	50	70	60	25	20	975	100	80	300	200	50	1930

Le fait que plusieurs unités administratives aient accès au budget d'un même programme (le cas des programmes 1, 2, 4 et 6) provient évidemment de la non concordance entre structure de programmes et organigramme. Il faut considérer à ce moment-là des mécanismes de coordination horizontale, par exemple, la formule "table de travail" où le budget de chacun des programmes fait l'objet d'une discussion entre les responsables des services concernés quant à leur réalisation. En l'absence de consensus, une autorité supérieure (le gérant municipal ou le Conseil municipal) pourra trancher la question en litige.

Nous vous épargnons le questionnaire sur ce chapitre... pour vous récompenser de votre persévérance.

17.5
Mot-clé du chapitre 17
Matrice budgétaire

conclusion

Voilà pour l'essentiel des concepts reliés au budget de programmes. Le lecteur aura sans doute remarqué que l'expression budget de programmes renvoie à une approche globale en matière de gestion des ressources financières. De plus, il a certainement pris conscience que cette approche a d'énormes implications au niveau de la gestion en général. Afin de mieux préciser ce dernier point, il est sans doute bon de résumer maintenant l'essentiel de la démarche que nous vous avons proposée dans cet ouvrage.

Le tout a débuté par une réflexion générale sur la notion de budget et son évolution au cours des quelque soixante-quinze dernières années. Il est alors apparu que le budget de programmes était le fruit d'une lente évolution; il ne s'agit pas d'une approche de gestion apparue soudainement à l'occasion d'une révolution administrative ou conçue par des théoriciens complètement coupés de la réalité. Les chapitres **2**, **3** et **4** ont été consacrés à la présentation des principales caractéristiques du budget de programmes et à ses différences fondamentales par rapport aux autres approches. Le lecteur a alors été amené à réfléchir sur la notion de planification, de programmation, de

budgétisation et sur les interrelations entre ces phases. L'importance de la notion d'extrants ou "output" a également été soulignée. Enfin, nous avons insisté sur la nécessité de connaitre les coûts réels totaux d'un programme lors de la prise de décision. Pour sa part, le chapitre **5** précise la notion d'objectif. Il est alors apparu que dans un contexte de gestion, ce concept doit être précis et qu'il est très exigeant.

Les chapitres **6** et **7** présentent deux concepts fondamentaux du budget de programmes: le programme et la structure de programmes. Dans ces deux cas, nous avons tenté d'être le plus explicite possible et nous avons présenté de nombreux exemples. La structure de programmes fait ressortir l'ampleur des modifications nécessaires à l'introduction du budget de programmes dans une organisation. Ceci devient particulièrement évident lorsque l'on fait le lien avec le chapitre 17 où l'on montre l'impact éventuel des concepts de programme et structure de programmes sur l'organigramme.

Le chapitre **8** est consacré à un autre concept particulier au budget de programmes, soit le mémoire de programmes. Reproduction de tout le processus relié au budget de programmes mais dans le cadre plus limité d'un ou de programmes qu'on désire examiner de plus près, le mémoire de programmes amène une administration à s'interroger en profondeur sur certains aspects de son fonctionnement. C'est lors de cette démarche que l'on peut faire appel, entre autres, aux instruments modernes d'analyse qui sont présentés rapidement aux chapitres **12** à **16**.

L'implantation d'un budget de programmes exige des modifications quant au processus budgétaire et aux catégories de dépenses; on trouve les principaux changement concernant l'un et l'autre aux chapitres **9** et **10**.

En effet, cette approche de gestion nécessite un processus budgétaire plus itératif, ainsi que des

catégories de dépenses fournissant l'information pertinente aux différentes analyses. Finalement, avec le chapitre **11**, le cycle du budget de programmes est complété. Le système d'indicateurs présenté permet en effet à l'administration de disposer d'instruments de contrôle flexibles qui facilitent l'adaptation aux conditions nouvelles surgissant en cours de route.

Les derniers chapitres (**12** à **16**) sont consacrés à une présentation rapide des principales techniques d'analyse qui peuvent être utilisées lorsque l'administrateur public doit faire des choix. Avec le budget de programmes, l'usage de telles techniques est fortement recommandé lors des réflexions qui accompagnent la phase de programmation ou, encore, dans le cadre de la préparation d'un mémoire de programmes. Il va de soi que les exemples présentés dans ces chapitres ont été simplifiés à l'extrême. Notre intention était de permettre au lecteur de comprendre facilement les concepts de base sur lesquels reposent ces différentes techniques qui peuvent être très sophistiquées. De nombreux ouvrages sont consacrés uniquement à ces questions et le lecteur intéressé pourra consulter avec profit la bibliographie présentée à la fin du livre.

Pour plusieurs personnes, la D.P.O. (Direction Participative par Objectifs)[1] et le budget de programmes sont des approches complètement opposées et même antinomiques. C'est ainsi qu'on entend dire dans certains milieux: le budget de programmes est mort, vive la D.P.O. De telles affirmations reflètent, à notre avis, une connaissance superficielle de l'une ou des deux approches qui, au lieu de s'opposer, sont en fait complémentaires. Les deux s'inspirent de l'approche système et reposent sur les concepts d'extrants et

1 Le sigle G.P.O. (Gestion participative par objectifs) est couramment utilisé pour désigner la même réalité. G.P.O. et D.P.O. constituent une version moderne du M.B.O. (Management by Objectives) version qui insiste davantage sur la participation.

d'objectifs qui constituent alors le coeur du processus de gestion. Dans les deux cas également, les ressources doivent être affectées en fonction de la valeur et de la pertinence de ces mêmes objectifs.

Les deux approches se différencient sur plusieurs points cependant. La D.P.O. est surtout axée sur l'individu et la motivation via la participation alors que le budget de programmes se situe à un niveau plus global. L'une est plus technocratique (le budget de programmes insiste beaucoup sur l'aspect analytique et sur la préparation de documents techniques), l'autre (D.P.O.) demande peu d'outils techniques et administratifs. Enfin le budget de programmes insiste plus que la D.P.O. sur le futur (plans financiers pluriannuels) et sur l'examen des alternatives.

Certains ont aussi opposé le budget de programmes à une autre approche budgétaire apparue au cours des quatre ou cinq dernières années, soit le budget base zéro (Zero – Base Budgeting). De l'avis même du principal propagandiste de cette approche (Peter A. Pyhrr), celle-ci ne vise pas à reléguer le budget de programmes aux oubliettes, mais à le compléter. En effet, l'idée de base poursuivie est de forcer l'administrateur à remettre en cause ce qui existe ainsi que les façons de faire actuelles. Il est intéressant de remarquer que la même idée est présente dans le budget de programmes. La nouveauté du budget base zéro réside plutôt dans une série de techniques et de procédures visant à amener une révision fondamentale des programmes existants. Somme toute, le budget base zéro apparait comme étant, sous plusieurs aspects, une forme plus radicale du budget de programmes et partant susceptible de soulever encore plus de résistances lors de son implantation.

Dans la réalité, le budget de programmes prend de multiples facettes. Ce phénomène est attribuable aux modifications qu'on lui apporte pour l'adapter au contexte de chaque organisation et pour minimiser les résistances soulevées par l'introduction de tout

changement majeur. De nombreuses critiques ont été formulées à l'endroit du budget de programmes. La plupart d'entre elles portent en fait sur la façon avec laquelle le budget de programmes a été introduit dans une organisation plutôt que sur les fondements mêmes et les objectifs de l'approche. À notre avis, en administration, il n'y a pas d'approche miracle. Le succès d'un système de gestion est tout aussi relié aux précautions prises lors de son implantation qu'à la validité du modèle théorique qui le sous-tend.

post-test

Après la lecture de ce livre, veuillez répondre aux questions suivantes.

1

Le budget peut être général.

☐ vrai
☐ faux

2

La budgétisation est la traduction en termes budgétaires des décisions consécutives à la planification et à la programmation.

☐ vrai
☐ faux

3

Dans le budget de programmes, on peut dire que la planification est autonome, c'est-à-dire qu'elle n'est pas forcément intégrée à une fin d'ensemble.

☐ vrai
☐ faux

4

L'analyse permet, dans le cadre du budget de programmes, d'inventorier et de sélectionner de

nouvelles façons de faire, ou des moyens susceptibles de répondre à des besoins clairement identifiés.

☐ vrai
☐ faux

5

Un objectif, même s'il est bien formulé, peut se prêter à de multiples interprétations.

☐ vrai
☐ faux

6

Un programme est essentiellement une nouvelle façon de désigner une unité administrative.

☐ vrai
☐ faux

7

Idéalement, surtout lorsque la base de répartition ne pose aucune ambiguïté, le coût des activités de soutien est réparti entre les programmes opérationnels supportés.

☐ vrai
☐ faux

8

Le mémoire de programme constitue en fait une reproduction de toute l'approche du budget de programmes, mais en fonction d'un ou de quelques objectifs de l'organisation.

☐ vrai
☐ faux

9

Le processus budgétaire traditionnel est à sens unique, i.e. du subordonné au supérieur.

☐ vrai
☐ faux

10

Lesquelles de ces affirmations sont vraies?

a) Les catégories de dépenses sont des outils d'analyse utiles dans les comparaisons de diverses solutions.

b) Les catégories de dépenses, parce qu'elles permettent d'établir des normes générales de fonctionnement, rendent possible une meilleure gestion.

c) Le mot gestion prend son sens dynamique dans l'analyse des écarts entre ce qui est prévu et ce qui est atteint.

d) Par la standardisation des catégories de dépenses, l'administrateur peut suivre l'évolution de ses coûts et ainsi exercer un meilleur contrôle.

e) Les politiques administratives ne sont en fait que des guides généraux qui font le lien entre le budget et les opérations courantes.

☐ a) ☐ b) ☐ c) ☐ d) ☐ e)

11

Les indicateurs d'efficacité permettent d'évaluer le nombre d'objectifs poursuivis par un programme.

☐ vrai
☐ faux

12

Qu'est-ce qu'un critère de choix?

a) Point de vue significatif pour une prise de décision.

b) Critère qui coûte cher.

☐ a) ☐ b)

13

Les coûts d'investissement sont normalement associés à la phase:

a) d'études;
b) de réalisation;
c) d'exploitation.

☐ a) ☐ b) ☐ c)

14

Dans l'analyse coût-efficacité, les avantages sont représentés en termes monétaires.

☐ vrai
☐ faux

15

Les analyses multicritères sont des méthodes d'analyse de programmes utilisées pour faire des choix en tenant compte de critères ou points de vue multiples.

☐ vrai
☐ faux

16

Le rapport avantages-coûts permet de classer les projets de façon à tirer le meilleur parti possible du budget disponible.

☐ vrai
☐ faux

17

La présence d'un budget de programmes exclut toute possibilité de garder un budget traditionnel.

☐ vrai
☐ faux

Allez vérifier vos réponses à la page 290.

Faites le total.

Si vous avez obtenu 17 points, vous êtes un as.

Entre 15 et 17 points, c'est un bon résultat, mais il serait bon d'aller vérifier le chapitre correspondant aux questions auxquelles vous n'avez pu répondre.

Si vous avez moins de 15 points, c'est un résultat qui nous semble faible. À vous de décider des moyens à prendre pour remédier à la situation...

Réponses du post-test

Les bonnes réponses sont:

1 Faux
2 Vrai
3 Faux
4 Vrai
5 Faux
6 Faux
7 Vrai
8 Vrai
9 Vrai
10 Elles sont toutes vraies (perte de 1/5 de point par mauvaise réponse)
11 Faux
12 a est la bonne réponse
13 b est la bonne réponse
14 Faux
15 Vrai
16 Vrai
17 Faux

Une des possibilités est que vous repreniez la lecture des chapitres particulièrement faibles.

Si vous jugez, en tout ou en partie, l'approche du budget de programme utile à la gestion des ressources financières, nous vous souhaitons un grand succès dans sa mise en application.

bibliographie

Bibliographie[1]
Ouvrages généraux

Agard, Jacques. *Rationalisation des choix budgétaires.* Paris, Dunod, 1970. 210p.

Aumale, Geoffroy d'. *La programmation des décisions: Système de planification-programmation-budgétisation.* Paris, P.U.F., 1968. 172p.

Canada. Conseil du Trésor. *Guide de planification-programmation, budgétisation.* Conseil du Trésor, 1969. 113p.

Gélinas, André et Tremblay, Yvon. *L'activité gouvernementale.* Québec, Conseil d'Orientation Économique, Bureau d'étude en aménagement régional, 1968. 95p.

Gélinas, André. *Le budget-programme (Étude comparative).* Québec, Office de Planification du Québec, 1969. 66p.

Hovey, H. *The Planning-Programming Budgeting Approach to Government Decision-Making.* New York, Praeger, 1968. 264p.

1 Nous ne présentons ici que les références que nous jugeons essentielles. Notre but n'est pas d'être exhaustifs mais plutôt de présenter certains outils de travail au lecteur désireux d'approfondir sa réflexion sur le sujet.

Howard, S.K. *Changing State Budgeting*. Lexington, Ky, Council of State Government, 1973. 372p.

Huet, P. et Bravo, J. *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*. Paris, P.U.F., 1973. 294p.

Kessler, P. et Tixier, F. *Le budget de programmes. Un instrument de "management" pour les administrations publiques*. Paris, Berger-Levrault, 1973. 205p.

La Documentation Française. "Rationalisation des choix budgétaires: vers une nouvelle raison d'État" *Notes et Études documentaires*, no 3815-15. (septembre 1971). 77p.

Leretaille, Louis. *Les Choix Budgétaires*, Paris, P.U.F., 1972. 95p.

Levy-Lambert, H. et Guillaume, H. *La rationalisation des choix budgétaires*. Paris, P.U.F., 1971. 212p.

Lyden, Fremont and Miller, Ernest G. *Planning-Programming-Budgeting: a systems approach to management*. Chicago, Markham, 1970. 443p.

Novick, D. *Current Practices in Program Budgeting (P.P.B.S.): Analysis and Case Studies Covering Government and Business*. New York, Crane Russak, 1973. 242p.

Novick, D. *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*. 2nd ed. New York, Holt-Rinehart and Winston, 1969. 382p.

Pyhrr, Peter A. *Zero-Base Budgeting; a Practical Management Tool for Evaluating Expenses*. Toronto, John Wiley and Sons, 1973. 231p.

Québec (Province). Conseil du Trésor. *Le Système de budget par programmes (P.P.B.S.) et son utilisation au gouvernement du Québec*. Québec, le Conseil, 1972. 174p.

Schultze, Charles. *The Politics and Economics of public spending*. Washington, D.C., Brooking Institution, 1968. 143p.

Analyse de programmes

Bernard, G. et Besson, W.L. *L'analyse multicritère; Rapport présenté au deuxième congrès mondial de la Société d'économétrie*. Cambridge, 1970.

Canada. Conseil Économique du Canada. *L'état et la prise de décision; huitième exposé annuel*. Ottawa, Information Canada, 1971. 281p.

Canada. Conseil du Trésor. *Guide de l'analyse avantages-coûts*. Ottawa, Information Canada, 1976. 80p.

Dasgupta, P., Sen, A. and Marglin, S. *Guidelines for Project Evaluation*. New York, Nations-Unies, 1972.

Goldman, Thomas A. *Cost-effectiveness Analysis; new approaches in decision-making*. New York, Praeger, 1967. 231p.

Guigan, J.L. *Analyse des données et choix à critères multiples*. Paris, Dunod, 1974. 214p. (Finance et Économie Appliquées).

Hinrichs, H.H. and Taylor, G.M. *Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis: Cases, Texts and Readings*. Calif., Goodyer Publishing, Pacific Polisades, 1969. 420p.

Hinrichs, H.H. *Systematic Analysis: A primer on Benefit-Cost Analysis and Program Evaluation*. Goodyear Publishing, 1972. 152p.

Kraemer, K.L. *Policy Analysis in Local Government*. Washington, D.C., International City Management Association, 1973. 168p.

Kraemer, K.L. *Applying Systems Analysis in Urban Government – Three Cases Studies*. Washington, D.C., International City Management Association, 1973. 88p.

Livingstone, J.L. and Gunn, S.C. *Accounting for Social Goods: Budgeting and Analysis of Nonmarket Projects*. New York, Harper and Row, 1974. 407p.

McKean, R. *Efficiency in Government Through Systems Analysis*. New York, John Wiley and Sons, 1966.

Mishan, E.J. *Cost-Benefit Analysis*. London, Allen and Unwin, 1972. 364p.

Newton, F. *Cost-Benefit Analysis*. London, Allen and Unwin, 1972. 248p.

Organisation de Coopération et de Développement Économique. *Manuel d'analyse de projets industriels dans les pays en voie de développement*.
Vol. I *Méthodologie et études de cas*. Paris, 1968. 468p. + annexe.
Vol. II *Analyse coûts-avantages du point de vue de la collectivité* par Little, I.M.D. et Mirrlees, J.A., Paris, 1969. 316p.

Pearce, D.W. *Cost-Benefit Analysis*. Macmillan, 1971. 80p.

Peters, G.H. *Cost-Benefit Analysis and Public Expenditures*. London, Institute of Economic Affairs, 1968. 60p.

Quade, E.S. *Analysis for Public Decisions*. New York, American Elsevier, 1975. 322p.

Rivilin, Alice M. *Nouvelles voies de prise de décisions publiques*. Ottawa, Conseil Économique du Canada, 1972. (Étude Spéciale, 18).

Analyse de performance

Canada. Conseil du Trésor. Mesure de la performance des opérations. Ottawa, Information Canada, 1974.
Vol. I: Synthèse à l'intention de la direction. 45p.
Vol. II: Guide technique. 66p.

"Les indicateurs". *Bulletin Interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*, no 10/11 (décembre 1972), p.. 71-89.

"Symposium on Productivity in Government". *Public Administration Review*, vol. XXXII, no 6 (November/December 1972), pp. 739-920.

Weiss, C.H. Evaluation research: Methods of Assessing Program effectiveness. Prentice-Hall, 1972. 160p.

Le budget de programmes dans le monde de l'éducation

Alioto, Robert F. and Jungherr, J.A. *Operational P.P.B.S. for Education: a practical approach to effective decision-making*. Harper and Row, 1971. 325p.

Benzon, R. and Hamwood, J.A. *Planning-programming-budgeting: a report prepared for the Ontario Teacher's Federation, Educational Finance Committee*. Toronto, Ontario Teacher's Federation, 1971. 2 vol.

Curtis, William H. *Educational Resources Management System Research Corporation of the Association of School Business Officials*. 1971.

Haggart, S.A. et al. *Program Budgeting for school Planning: concepts and applications*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1968.

Hartley, Harry J. *Educational Planning-Programming-Budgeting: a systems approach*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968.

Hirsch, W.Z. Sonemblum, S. and Teeples, R. *Program budgeting for Urban Government Services: theory and practice*. New York, Praeger, 1973.

Knezevich, Stephen J. *Program budgeting: a Resource Allocation Decision System for Education*. McCutchan, 1973.

Organisation de coopération et de développement économique. *Le programme-budget et l'analyse coût-efficacité dans la planification de l'enseignement*. Rapports techniques (Enseignement et développement), Paris, OCDE, 1968.

Le budget de programmes dans les municipalités

California University Institute of Government and Public Affairs. *State and Local Program Budgeting: Problems and Prospects*, by E.J. Devine. Los Angeles, Institute of Government and Public Affairs, U.C.L.A., 1967. 15p. (Paper # MR-93)

Gagné, André et Thollon, Jean. *Budget-programme de la cité de Sept-Iles*. Québec, Office de Planification et de Développement du Québec, 1971.

George Washington University. *Planning Programming Budgetinf for City, State, County Objectives*. Washington, D.C., George Washington University, State-Local Finances Project, 1967-1968. 8 fasc.

George Washington University. *PPB Pilot Project Reports from the Participating 5 States, 5 Countries and 5 Cities*. Washington D.C., George Washington University, State-Local Finances Project, 1969, 156p.

Gravel, Robert J. *Le P.P.B.S. et les municipalités*. Québec, École nationale d'administration publique, Université du Québec, 1976. 144p.

Hatry, Harry P. and Cotton, John F. *Program Planning for State, County, City*. Washington, D.C., George Washington University, State-Local Finances Project, 1967. 72p.

Hirsch, W.Z. Sonemblum, S. and Teeples, K. *Local Government program budgeting: theory and practice, with special reference to Los Angeles*. New York, Praeger, 1974. 216p. (Special Studies in U.S. Economy, Social and Political Issues).

Institute of Government and Public Affairs. *Program budgeting in State and Local Governments: the practitioner's view*. Los Angeles, Univ. of California, 1972.

Ménard, Pierre M. *La Gestion des Petites Municipalités: Procédures Budgétaires et PPBS*. Montréal, Faculté d'administration, Université McGill, 1972. 195p. (Travail de recherche).

Montréal (Ville). *PPBS: Implantations; rapport du comité chargé d'étudier l'implantation graduelle de la budgétisation sous forme PPB*. Montréal, 1972, 26p. + Annexe. (Document interne).

Montréal (Ville). *PPBS: Structure préliminaire des programmes*; rapport du comité de travail PPBS. Montréal, 1971. 16p. + annexe. (Document interne).

Phoenix (City). Budget and Research Department, *Planning-Programming Budgeting System: An Evaluation for the City of Phoenix*. Phoenix, 1971. 29p. + annexes. (Research Report # 71-56).

Ville de Laval. *Implantation du budget-programme à Ville de Laval: arrière-plan théorique – stratégie d'implantation*. Ville de Laval, Service du budget, 1975.

Critiques du budget de programmes et de l'approche analytique en général

Hoss, Ida R. *Systems Analysis in Public Policy: A Critique*. Berkeley and Los Angeles, Univ. of California Press, 1972. 259p.

Merewitz, Leonard and Sosnick, Stephen H. *The Budget's new clothes: a critique of planning-programming-budgeting and benefit-cost analysis*. Chicago, markham, 1972. 318p.

Wildavsky, Aaron, B. *The Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed., Boston, Little Brown, 1974. 271p.

index des mots - clés

Activités **119**
Activités de soutien **147**
Actualisation **227**
Analyse coût-efficacité **233**
– approche à coût donné **237**
– approche à efficacité donnée **237**
– ratio coût-efficacité **235**
Analyse de programmes **213**
Analyse multicritère **239**
Avantages **251**
– directs **251**
– indirects **251**
– primaires **251**
– secondaires **253**

Budget **29**
Budget de programmes **49, 55**
Budget-fonction **39**
Budget-objet **35**
Budget-productivité **45**
Budgétisation **61**

Calcul économique public **247**
Catégories de dépenses **173**
Classement **239**
– cardinal **239**
– ordinal **239**
Contrôle comptable **175**
Contrôle de la légalité **175**
Coût **223**
– direct **227**
– indirect **227**
Coût d'investissement **227**
Coût d'opportunité **225**
Coût pertinent **225**
Coût unitaire **201**
Critères de choix **217**

Effets non marchands **247**
Efficacité **191**
Efficience **191**
Éléments de programmes **137**
Enveloppe budgétaire **169**
Extrant **119**

Finalité **89**

Impact **123**
– direct et indirect **123**
– primaire et secondaire **123**
– immédiat et ultime **123**
Indicateur **189**
– d'activité **195**
– d'efficacité **199**
– d'impact **193**
– de production **197**
– de productivité **201**
– de ressources **193**
Intrant **117**

Matrice budgétaire **267**
Mémoire de programme **155**
– spécificité **157**
Méthodes d'évaluation **219**
Mission **89**
Notation **241, 243**

Objectif **93**
Objet de dépenses **37**

Phases (d'un projet)
– de réalisation **227**
– d'étude **227**
– d'exploitation **227**
Plan **31**
Plan financier pluriannuel **157**
Planification **31, 57**
Pondération **241, 243**
Processus budgétaire **163**
– discussion budgétaire **165**
Production **119**
Productivité **191**
Programmation **59**
Programme **111, 135**
Programmes à buts multiples **147**
Programme opérationnel **113**
– de réalisation **113**
– d'intervention **113**
Programme de soutien **115**

Ratio avantages-coûts **251**
Ressources **117**

Sous-programme **131**
Structure administrative **129**

Structure de programmes **129**
– base de regroupement **143**
– infrastructure **137, 139**
– niveau **129**
– nombre de niveaux **131**
– nomenclature des niveaux **135**
– superstructure **137, 139**
– structure **137, 139**
– structure pyramidale **129**
Système **67**
– composantes d'un système **69**
– extrants d'un système **79**
– interaction **67**
Système de gestion **77**

Transfert **133**

Collection Études et Dossiers

Hors série
Déjà parus:
Les Québécoises, 1976
Répertoire analytique
des publications gouvernementales, 1976
Information/Décision/Action
(Recueil d'articles sur les systèmes d'information), 1977

Série Études régionales
Déjà paru:
Le Saguenay-Lac-Saint-Jean

A paraître:
Trois-Rivières
L'Abitibi-Témiscamingue
Le Bas-Saint-Laurent-Gaspésie
Le Nouveau-Québec

Achevé d'imprimer aux ateliers du Service de la reprographie de l'Éditeur officiel du Québec, à Québec, en septembre 1977.

La composition typographique a été réalisée par la section composition du Service de la reprographie de l'Éditeur officiel du Québec.

«Voilà un livre utile!

«...c'est aussi un livre indispensable pour qui l'administration cesse d'être un acte purement machinal ou instinctif et possède des assises sérieuses qui ont de fortes chances de la rendre efficace aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.»

Alphonse Riverin

Le P.P.B.S., comme on dit, touche ou touchera bientôt tous les administrateurs, dans tous les domaines. Ce livre a été écrit d'abord et avant tout pour les administrateurs présents et futurs; c'est d'abord et avant tout un livre pratique.

Imprimé au Québec